Canadian Centre for Management Development
Centre canadien de gestion

BUILDING ON A STRONG FOUNDATION – THE DIALOGUE CONTINUES

A CASE STUDY APPROACH TO VALUES AND ETHICS IN THE PUBLIC SERVICE

Treasury Board of Canada Secretariat
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Canada

101-00961

BUILDING ON A STRONG FOUNDATION – THE DIALOGUE CONTINUES

A CASE STUDY APPROACH TO VALUES AND ETHICS IN THE PUBLIC SERVICE

Including dialogues on:

- **transparency**
- **compassion for employees**
- **risk management**
- **serving the public with respect and understanding**
- **accountability for government scientists**

This handbook and other materials are available on the CCMD web site at:

http://www.ccmd-ccg.gc.ca

Information on values and ethics is also available on the web site of the Office of Values and Ethics, Treasury Board Secretariat at:

http://www.tbs-sct.gc.ca/veo-bve (Internet) and
http://publiservice.tbs-sct.gc.ca/veo-bve (Publiservice Intranet)

For more information or copies, please contact:

The Canadian Centre for Management Development
Strategic Research and Planning Group
373 Sussex Drive
Ottawa, Ontario, Canada
K1N 8V4
Tel:(613)947-3682
Fax:(613)995-0286
micheler@ccmd-ccg.gc.ca

The opinions expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the Canadian Centre for Management Development or the Treasury Board of Canada Secretariat.

© Canadian Centre for Management Development (2000)

Building on a Strong Foundation - The Dialogue continues: a Case Study Approach to Values and Ethics in the Public Service

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Bâtir sur de solides assises - Le dialogue continue.
Issues also on the Internet
ISBN: 0-662-65188-X
Cat. No.: SC94-72/2000

1. Civil service ethics - Canada.
2. Canada - Officials and employees - Professional ethics.
3. Civil service reform - Canada.
I. Canadian Centre for Management Development.
II. Title: Bâtir sur de solides assises - Le dialogue continue.

JL111.E84C3 2000 172.2'0971 C00-980371-8E

FOREWORD

Pursuing the dialogue on values and ethics is a top priority for the Public Service of Canada. Over the years, the Canadian Centre for Management Development (CCMD) has played a key role in encouraging this dialogue.

In 1995, the Study Team on Public Service Values and Ethics, led by the late John Tait, was established at CCMD. This led to the publication in 1996 of the groundbreaking report, *A Strong Foundation.*

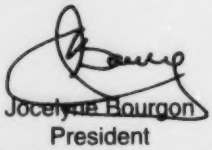
More recently, our learning activities for managers in the public service have come to integrate discussions on values and ethics. Since February 2000, within the context of our Armchair Discussion program, we have also been presenting roundtable discussions on values and ethics. With this handbook the richness of these exchanges is now at your fingertips.

For the general reader, the handbook sets out the main reasons why dialogue on values and ethics is crucial to the future of the Public Service. It provides a full account of five lively discussions on dilemmas of the day, ranging from transparency and risk management to accountability. For those who are involved in setting up values and ethics discussions throughout the public service, the handbook also provides a detailed description of how the series has been designed and conducted.

The roundtable discussions are chaired by the co-champions of values and ethics in the Public Service, Scott Serson, President of the Public Service Commission, and Janice Cochrane, Deputy Minister, Citizenship and Immigration. The co-champions were appointed by the Clerk of the Privy Council to continue John Tait's work. They have both played an active role in selecting cases of pertinent ethical dilemmas, choosing the right panelists to present various viewpoints, and then leading each session.

Our partner in supporting the work of the co-champions on the roundtable discussions is the Office of Values and Ethics (OVE) of the Treasury Board Secretariat. This office supports a variety of communications and development initiatives, such as regional meetings and functional workshops and can be contacted for advice on structuring departmental initiatives. We extend our sincere appreciation to the OVE team for their many contributions to our joint efforts.

On behalf of Scott Serson and Janice Cochrane, the Canadian Centre for Management Development is pleased to make this practical handbook widely available to public service employees. We hope you will benefit from the knowledge, the tools and good practices it contains. We encourage you to engage in an ongoing dialogue with your colleagues about the values and ethics that provide the strong foundation for this "great national institution" – the Public Service of Canada.



Jocelyne Bourgon
President
Canadian Centre for Management Development

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1
- Why values and ethics now? 1
- Modern comptrollership 2
- Human resources renewal 2
- The Tait report 3
- Creating a type of safe haven 3

CASE STUDY SESSIONS – A HOW-TO GUIDE 5
- Purposes 5
- Suitable topics 6
- Case descriptions 7
- Session outline 8
- Choosing panelists 8
- Briefing panelists 9
- Audience parameters 10
- Moderator's role 11
- Recording the session 12
- Session evaluations 12

FIVE CASE STUDIES 13

CASE 1: "HOW MUCH IS ENOUGH?" 14
- Transparency versus confidentiality in releasing information

CASE 2: "THINGS FALL APART" 19
- Balancing compassion for employees and operational constraints

CASE 3: "JUST FOLLOWING ORDERS!" 25
- Professional values – new risk management versus traditional prudence

CASE 4: "MAY I HELP YOU?" 31
- Following the rules versus being humane in serving the public

CASE 5: "GO – NO GO" 37
- Accountability – the case of government scientists and S & T managers

CONCLUSION 45

APPENDIX 1. Dialogue on Public Service Values and Ethics 46

APPENDIX 2. Evaluation Form - Armchair Discussions 47

BUILDING ON A STRONG FOUNDATION – THE DIALOGUE CONTINUES

INTRODUCTION

by the Co-Champions of Values and Ethics in the Public Service

Janice Cochrane, Deputy Minister of Citizenship and Immigration Canada
Scott Serson, President of the Public Service Commission of Canada

WHY VALUES AND ETHICS NOW?

Talk of values and ethics seems to be everywhere today. The public is becoming more demanding of government, with increasing expectations of fairness, honesty and accountability. The media regularly present the public with stories and allegations on these issues, reinforcing the need for federal organizations to be very clear about their values and ethics.

At the same time, the workforce is becoming more culturally diverse, and younger workers are bringing new expectations for what makes a good workplace. It is no wonder that values and ethics have also been identified as the critical foundation, the unifying element, for the new public service management.

The Clerk of the Privy Council, Mel Cappe, has repeatedly stated his strong support for the creation of a values-based environment in the public service. Working with the right values is fundamental to managing for results in citizen-focused public service.

We were honoured last year when the Clerk appointed us to be Co-Champions of Values and Ethics to stimulate the dialogue in this area among public servants at all levels. One of our key initiatives is the development of a tool kit including best practices

and training modules to facilitate and sustain the dialogue, and to ensure that public servants see the benefits of this dialogue rooted in the challenges and realities of their daily work.

Values and ethics must be fully integrated into every public service initiative from the beginning and throughout its operation. Let us take a look at two examples of initiatives where the key role of values and ethics has been highlighted: modern comptrollership and human resources renewal.

MODERN COMPTROLLERSHIP

Modern comptrollership means that four commitments are integrated into the heart of all management practice:

- a citizen focus (the primary goal),
- managing for results (rather than rules),
- responsible spending (supported by performance information), and
- a grounding in public service values (the foundation).

Each of these, identified in Treasury Board's *Results for Canadians*, depends on the others. In fact, a values-based environment is also critical to the tools needed to improve relations with citizen-clients: risk-management and delegation of authority. Risks must be evaluated within a framework of organizational values, the same values that will guide front line-employees called upon to exercise increased discretion.

HUMAN RESOURCES RENEWAL

Human resources renewal is required by the very high rates of attrition forecast in the coming years. The renewal involves the integration of young new workers coming from increasingly diverse backgrounds with existing staff having increased responsibility for maintaining continuity. New recruits and future leaders will need to know:

- what we stand for,
- what the public expects from us, and
- what we expect from each other.

THE TAIT REPORT

The focus on values and ethics in the public service goes back to 1996, when a Deputy Minister Task Force under John Tait published *A Strong Foundation*. Tait's report identified the need for the public service "to rediscover and understand its basic values...to recommit and to act on these values at work". (See the four families of core values from the Tait report on the Treasury Board Secretariat card - *Dialogue on Public Service Values and Ethics* - in Appendix 1.)

The report recommended that all Deputy Ministers take the lead and initiate an 'honest dialogue' with their employees. The primary focus of the dialogue was to identify real issues or problems in the workplace and to identify actions to address or remedy these problems. The capacity for 'honest dialogue' is the essence of modern public service leadership. (The Tait report and a summary are available on the CCMD Web site.)

CREATING A TYPE OF SAFE HAVEN

To give 'honest dialogue' a chance, it is essential for all of us to encourage the creation of work environments where such dialogue can flourish. In these environments, or safe havens, the dialogue should:

- be open and free from perceptions of possible recrimination,
- involve senior management and staff,
- continue over time, and
- deal with real issues of concern to staff.

The CCMD Armchair Discussions on Values and Ethics have succeeded in creating one type of safe haven, at least at the level of managers and managers-in-training.

We turn now to a description of the case study method we used. This section is especially intended for anyone setting up and running a values and ethics case study.

BUILDING ON A STRONG FOUNDATION – THE DIALOGUE CONTINUES

CASE STUDY SESSIONS – A HOW-TO GUIDE

There are many ways to do case studies on values and ethics. The use and application of the case study method is best determined by the organizational context, whether in a department, a regional forum or a functional grouping.

At CCMD, we have experimented with one method that has worked well, which consists of sessions for 70-80 participants lasting 1 ¼ hours. The cases present short, generic dilemmas chosen to stimulate learner centred problem solving. The audience consists of managers at all levels as well as management trainees in all departments and agencies.

The case studies were fitted into our ongoing Armchair Discussions. Once a week, from 8:30 to 9:45 a.m. exactly, we hold sessions on a variety of topics:

- Leaders and Leading Visions;
- Beyond the News; and
- Serving Canadians in the Knowledge Age.

To this list was added a monthly roundtable discussion on values and ethics – every second Thursday of the month. The components of this method are set out below. You are encouraged to adjust them to your circumstances.

PURPOSES

The primary purpose of case study sessions is to increase awareness of values and ethics issues, to provide practice in discussing concepts related to values and ethics, and to initiate the 'honest dialogue' proposed by John Tait for the public service.

A second purpose is to illustrate a method for resolving values and ethics dilemmas – the open discussion of an issue with clear statements of differing positions, and teamwork in seeking resolutions. This method can be used by departments and agencies to explore organization-wide issues and draw out common values. The method also demonstrates the kind of discussion that work units can use to resolve specific dilemmas before they reach crisis proportions.

It is to be noted that the purpose of our case studies is not to resolve the specific issues raised, but to discuss factors, values, options, and consequences, as well as to explore the different approaches of various stakeholders. Actual resolution would require more information on the case, more time, and a decision-maker (an individual or group duly charged with reaching a conclusion).

SUITABLE TOPICS

Topics must be concrete and realistic – they must reflect the experience of the participants and engage their interest. Topics must, however, be set out in a generic or hypothetical style, so that the values and ethics of a situation are addressed, not the specific complaints of specific individuals.

Topics used to initiate a case study series should be less complex than cases used later on in the series, so that the organizers and presenters, as well as the participants, get used to the format before tackling more complicated material.

The five topics of the first CCMD series included:

- transparency versus confidentiality in releasing information,
- balancing compassion for employees with operational constraints,
- professional values – new risk management versus traditional prudence,
- following the rules versus being humane in serving the public, and
- accountability – the case of government scientists and S & T managers.

Potential topics were identified by an interdepartmental group established for this initiative, assisted by a consultant, and then final topics were selected by the co-champions of values and

ethics in the public service. As part of this process, recurrent themes were identified in existing collections of public service cases (Citizenship and Immigration, Public Works and Government Services, National Defence, etc.). It is important to consult widely when choosing topics and developing cases.

CASE DESCRIPTIONS

The cases present frequently experienced dilemmas in the grey areas where values conflict or where the relative importance of particular values is in doubt. The cases are thus about the application of organizational values in an ethical manner, rather than about the correct administration of rules such as those on conflict of interest. (See the Treasury Board Secretariat card – *Dialogue on Public Service Values and Ethics* – in Appendix 1 for definitions of values, ethics and ethical dilemmas.)

The cases illustrate situations where the players need to act to resolve a problem. A less useful kind of case would be one where the actors have already acted in a questionable manner and remedial action is called for – the aim of 'honest dialogue' is precisely to help public servants avoid questionable acts in the first place.

Some cases are written in such a way that the participant is put directly onto the horns of a dilemma (e.g. you serve the public in a 'single window' office where you face a particular problem of conflicting values). However, our cases were written with at least two players involved (usually an officer and a manager), and the audience is invited to see the case from each point of view. This provides a good stage for balancing the interests of different stakeholders, an essential component of 'honest dialogue'.

The case descriptions should not be too detailed – otherwise time is wasted on quibbling over minor aspects of the problem. A very useful aspect of less detailed cases is that they force the participants to decide what additional information would be necessary in an actual resolution of the case.

In our cases, the players in the situation generally have letter names (such as C. and M.) to avoid male-female and Anglophone-Francophone identification. This is somewhat contrived, but helps to focus discussion on the values and ethics of the public service as a whole.

SESSION OUTLINE

The structure of each session can be readily seen from a typical timetable:

8:30 a.m.	Introductions by host and by moderators (Co-Champions)
8:35 a.m.	Three panelists presenting different points of view speak 5-7 minutes each in turn
8:55 a.m.	Discussion at tables of 8-10 participants for 20 minutes
9:15 a.m.	Representative of each table gives highlights of table's discussions (up to 2 minutes each)
9:35 a.m.	Panelists are each given 3 minutes to wrap up
9:44 a.m.	Closing of the session with reminder to fill in evaluation sheet

Before the session begins, there is a short meeting of moderator and panelists, and the all-important check of the sound system. During this time, participants are signing in, getting coffee, reading the case, and introducing each other at their tables.

CHOOSING PANELISTS

Our case study sessions have generally been organized with senior officials (at the ADM level) as panelists. The sessions are an opportunity for senior officials to show their willingness to discuss values and ethics with managers at all levels. Their participation provides visible, high level support for such discussions and underlines the importance of the issues. Their involvement also gives the senior officials practice in 'honest dialogue'. They can learn something about the concerns of other levels in the organization and benefit from the unexpected insights that often emerge during the discussion period.

Panelists from other levels in the organization are also possible – even a mix of panelists from differing levels would be an interesting variant. What is important is that the panelists have credibility and authority on the issue being discussed, and can communicate enthusiasm for the position they are presenting. Ability to use both official languages is important in bilingual sessions (more on this below).

BRIEFING PANELISTS

Panelists should set out different positions on the case, in order to stimulate discussion. The panelists may choose to represent a point of view on the dilemma, or to role-play as one of the players in the case. (A danger of role-play is that it may portray a caricature rather than important position to consider.)

The moderator should tell the audience clearly that the panelists have been asked to take differing positions. When panelists' personal views differ from the position they are presenting, they should make their own real position very clear in the wrap-up at the end in order to preserve the honesty of the dialogue.

In our sessions, three positions were sketched in advance, and shown to prospective panelists. The panelists then chose a basic stance, and prepared their own remarks.

For example, for the discussion in Case 1 on transparency versus confidentiality in releasing information, the following notes were provided to prospective panelists.

> **Possible Individual Positions** (to enliven the discussion)
>
> **Panelist 1** could argue more on the side of full disclosure of pertinent information not covered by confidentiality rules as a key requirement of democratic systems (the initial position of C., the employee in the case). The panelist might note that the privacy issue raised at the beginning of the case is a red herring. Other possible issues:
>
> - What values would predominate if you were C.: integrity and objectivity, loyalty and accountability to your superiors, or other values?
> - Should C. protest the deletions in the response because the department would be misleading the original requestor?
>
> **Panelist 2** could argue more on the side of prudent, cautious release of information to try to avoid misunderstandings and misuse as much as possible – perhaps the request originates from an Opposition M.P. (This is the position of M., the senior executive in the case.) Other possible issues:

- Which values would predominate in this grey area if you were M.?
- If M. overrules C., how can M. maintain trust in the workplace and show that employees continue to be respected?

Panelist 3 could try to make the case more serious by introducing more negative consequences if information is withheld (for example, the media are working on the same issue and would make reticence by the department part of the story). To lead into the discussion phase, the panelist could provide a reasonable answer to the initial question:

- How much transparency is enough?

To see how the panelists actually represented these positions, see the report on the discussion of the first case in the next chapter.

Panelists should **not** open with a definitive statement on the resolution of the case from their point of view – this inhibits dialogue. They should take some risks in challenging the members of the audience to contribute their own thinking. Working on a case is much more useful for the participants when they are encouraged to draw conclusions themselves.

AUDIENCE PARAMETERS

Our audience has been composed mainly of managers and managers-in-training. However, the basic approach to case study can easily be modified to include staff in general, and such 'mixed' sessions will be essential as the case study technique rolls out through departments and agencies. There will also be a continuing need for sessions designed for the special needs of managers.

Registration for the sessions was cut off when the 70-80 person limit was reached, and individuals who could not be accommodated were given priority at the next session. For this audience, 10 round tables were provided, making small groups of 7-8. Some larger sessions are planned with suitable changes in the design, but the aim to encourage frank exchanges of views will always limit the size of the small groups, the number of small groups, and so the size of the session.

We have made all sessions to date bilingual, with panelists and moderators using both languages without simultaneous translation. All documentation is of course bilingual. Participants can sit at English or French tables, and table representatives could speak in either language. Sessions in one language are desirable in some situations, as long as speakers of the other language also have opportunities to do case study in their official language.

The first five sessions have been conducted in the National Capital Region; however plans are underway for sessions in other centres. The range of topics of interest in the regions may vary somewhat from the range found important in the NCR – it will be important to consult local organizers and potential participants.

MODERATOR'S ROLE

The moderators (one or both co-champions) introduce the case study and keep everyone to the very tight timings required by the 1 ¼ hour session. Allowing anyone to exceed the time limits, whether it is a panelist or a table representative, deprives others of their turn to speak and diminishes the value of the dialogue.

In the introduction, it is useful to mention very briefly some of the background to this initiative, appropriate to each audience – the Tait report, the Clerk's continuing support, and the link with numerous initiatives in the public service (see Introduction above for details).

The moderator can point to the documentation:

- the case,
- biographical notes on the panelists,
- the Treasury Board Secretariat card – *Dialogue on Public Service Values and Ethics* – which contains definitions of values and ethics, a process for dealing with ethical dilemmas, and examples of values from the Tait report (see Appendix 1), and
- the session evaluation form (see Appendix 2).

The moderator should not read out the case (which takes too much time, especially in both official languages), but should underline the point that no final resolution to the case is sought during this case study – the work on that day is the beginning of a process.

During the discussion period, the moderator and panelists may circulate around the tables to listen and perhaps comment very briefly. In this way, they support communications in two directions – that is, dialogue.

In the wrap-up, the moderator may refer to the fact that the audience has been exposed not only to a specific case, but also to a method for discussing values and ethics issues generally. The moderator should also encourage everyone to fill in the evaluation form.

RECORDING THE SESSION

CCMD has experimented with some video recording of the panelists' presentations for possible use in learning materials. However, the lights and cameras tend to create a somewhat artificial environment to the opening of each session. The discussion periods were never taped because participants indicated that recording would inhibit frank exchanges.

Rather, notes were taken during the sessions and these were synthesized into the reports presented in the next chapter. These notes do not include speakers' names, and re-arrange content to focus on specific issues.

SESSION EVALUATIONS

Participants are encouraged to fill out a one-page evaluation form asking about satisfaction with content and format, usefulness to one's job, and suggestions for improvements and future sessions (see Appendix 2).

The evaluations have been filled in with high response rates. Many topics for future sessions have been suggested and the organizers have been strongly encouraged to broaden their efforts. The consensus to date is firm: these sessions provide important and useful information and techniques related to values and ethics in the public service today.

BUILDING ON A STRONG FOUNDATION – THE DIALOGUE CONTINUES

FIVE CASE STUDIES

The five case study sessions were co-sponsored by the Canadian Centre for Management Development (CCMD) and Treasury Board Secretariat, Office of Values and Ethics (OVE).

Moderators for the sessions were the co-champions of values and ethics in the Public Service, Janice Cochrane (Deputy Minister, Citizenship and Immigration Canada) and Scott Serson (President, Public Service Commission of Canada)

The sessions were opened and closed by Louis Vadeboncoeur (CCMD) and Ted Marks (OVE).

The panelists, whose contributions are gratefully acknowledged, were:

Margaret Amoroso (The Leadership Network)
Verna Bruce (Veterans Affairs Canada)
Michel Cardinal (Public Works and Government Services Canada)
Dr. John Davis (Fisheries and Oceans Canada)
Bill Doubleday (CCMD)
Jean-Guy Fleury (Privy Council Office)
Ralph Heintzman (Treasury Board Secretariat)
Nicole Jauvin (Privy Council Office)
Marc Lafrenière (Canada Information Office)
Huguette Labelle (formerly of CIDA)
Judith Moses (Agriculture and Agri-Food Canada)
Michel Smith (Treasury Board Secretariat)
Joanne Toews (Treasury Board Secretariat)
Georges Tsaï (Citizenship and Immigration Canada)
Diane Vincent (Agriculture and Agri-Food Canada)

CASE 1 - "HOW MUCH IS ENOUGH?"

Transparency versus Confidentiality in Releasing Information

Over the course of the last year, C. has heard several times that transparency is the bedrock of democracy, with only limited exceptions such as privacy rights.

C. has now received a request for some general information from the office of M., a senior executive. The request originates from a Parliamentarian. C. has prepared a full response, with detailed facts and appropriate background. During the course of finalizing the response, M. requests the deletion of aspects not specifically asked for, including some material that is uncomplimentary to the department.

What are the ethical issues? What would you do if you were C., who prepared the response, and how would you deal with the matter if you were M., the senior executive?

This generic case is hypothetical. It has been produced for discussion purposes only, and does not refer to a particular instance of unethical conduct.

THREE PERSPECTIVES ON THE DILEMMA

Approach 1: Managing Transparency and Public Trust

The Government should, wherever possible, release information not protected by privacy or confidentiality rules.

Several arguments back up this position.

The release of information can be viewed from the utilitarian standpoint – what are its consequences? Secrecy has apparent advantages in allowing a Government to retain control of an issue. (Some secrecy is of course justified in certain military situations, police affairs, and international negotiations.) But openness reduces distrust of Government and allows for a richer public debate of policy options. In the modern day facts not released by the Government have a way of emerging anyway – the Government is then put in a reactive mode, wasting time to manage self-inflicted crises.

The release of information can also be viewed from the standpoint of moral standards. The public requires information to make informed and intelligent democratic decisions; as well, truth and honesty must be preserved between the public and Government. But the employee C. also owes loyalty to the senior executive M. who wishes to withhold some information. To reconcile this conflict C. should protest the deletion of material – how far depends on how distorted the final note appears to be. C.'s protest should remain within public service channels (unless the case were to involve loss of life, issues of public safety, or illegality.)

Approach 2: Being Honest, Law Abiding, and Fair

Government is moving in the direction of more information to more Canadians, e.g. Web sites. This information should be simple and interesting.

There are three key sets of underlying values:

1. Integrity, honesty and the rule of law. There must be no distortion of facts going to Parliament.
2. Trustworthiness and loyalty. A politically impartial public service is necessary to preserve the trust of Parliament and Canadians. Public servants must work as a team; too much 'freelancing' by individual public servants is a mistake. As well, public servants thinking on paper and prematurely documenting personal opinions can be detrimental to a department.
3. Objectivity and fairness. Public servants should avoid providing more information to one side of a court case or a debate than to another – this may be difficult, especially when the case goes on for a very long time. M., the manager, is acting correctly if the request for information is fully met. Government should be open so that Canadians do not have to make special requests so frequently.

Approach 3: Harmony and Balance Based on Mutual Respect

People face values dilemmas as in this case every day – to the extent of damage to the careers of some people. Employees continue to leak information in brown paper envelopes, but leaking should not be necessary.

In the new public service the traditional value of loyalty between employee and manager must be seen as being based on mutual respect.

Loyalty is no longer simply a master-servant relationship, but requires mutual responsibility as well as empowerment.

The discussion between C. and M. will take into account such questions as:

- Has C. discovered something illegal?
- Is something being done that offends C.'s personal sense of conscience or morality?
- Has C. been overzealous?
- Are there other factors in the work environment or the political arena that need to be considered?

M. is responsible for the content of the final note in this case, but M. is also responsible to C. to explain the reasons for decisions on content.

M. probably has more background on the policy issues involved. But it is essential to note that M. and C. share the same core values – together they must balance the conflict between transparency and confidentiality in this case. There is no bottom line or correct answer; resolving the conflict in this dilemma is a judgement call and others may not agree fully with the resolution.

Implementing values is a journey with no end and is fundamental to what we are trying to achieve in the new public service. The standard for public servants, which includes the public interest, is higher than in other organizations. Honesty and other core values must be practised every day.

FACTORS CONSIDERED AND SOLUTIONS PROPOSED

CONTRIBUTIONS BY PARTICIPANTS

Participants repeatedly reaffirmed:

- the importance of the public service values of transparency, impartiality, responsibility to Parliament, and trust between the public service and Canadians, and trust within the public service itself;
- the importance of achieving balance when resolving conflicts between the claims of transparency and confidentiality; and
- the danger of 'freelancing' by individual public servants.

Participants also reaffirmed that although the senior executive M. should know more about the broader situation, M. needs to give reasons for decisions to C. In fact, M. and C. must work together to solve the problem.

The following further issues were raised by participants.

The case can be approached in a strictly systematic way beginning with its origins as a Parliamentary request to which the public service must respond. The analysis would include the identification of several values and multiple stakeholders in such a way as to circumscribe the 'grey area' of decision making.

Resorting to brown paper envelopes is a sign of individual or organizational ill health in the area of values and ethics.

It is easy to espouse transparency until one is faced with an actual case – we must be realistic. Public servants must follow the law but must not hide behind it.

The argument that facts have a way of emerging even when Government tries to keep them secret must not be used to justify indiscriminate release of information.

The public service could benefit from a clear policy framework on the release of information.

Transparency involves not only relations with the public and Parliament, but also relations between C. and M.

In a case like this, methods should be found to dialogue with the original requester to determine what information is actually required.

The object of the discussion of values and ethics is to reach a mutual understanding.

When a junior or inexperienced employee faces an ethical dilemma the manager can often help by providing information on the context which can in turn help to resolve the issue.

The goal in answering the requester is to provide useful information, not just facts. The facts must be in a context to be of use.

Government should provide more information to the public proactively so that access to information provisions need not be used as much as they are at present.

Wrap-up by moderators and panelists

An apparently simple case raises significant values and ethics issues.

What we need is dialogue on these issues at all levels in the organization about the four types of values included in the Tait report (see the Treasury Board Secretariat card - *Dialogue on Public Service Values and Ethics* - in Appendix 1).

The discussion clearly showed the key importance of mutual respect and communication between C. and M. leading to shared application of values.

Trust between public servants is as important as trust between public servants and the public, the Government and Parliament.

The senior executive M. should not allow C. to do a great deal of work on the case before discussing with C. what kind of response is required – of course, this is often difficult operationally.

The goal in releasing information should be to make recourse to formal access requests unnecessary.

The discussion between C. and M. on this case is itself part of the larger dialogue on values and ethics called for by John Tait.

It seems that in the past the Government's virtues were made public and its vices kept secret. Now it almost seems as if the virtues are a 'best kept secret' but the vices are made public. We need a balanced approach to transparency.

The discussion did not focus enough on Ministerial accountability as a value underlying the whole case – public servants (both C. and M.) work on behalf of the elected Minister.

There is still a general tendency to inflate security classifications, which reduces openness.

The Public Service should work towards a framework on the release of information based on transparency.

The core values of the Public Service are collective values (as opposed to personal). These values must be the subject of dialogue and their application must be a shared activity.

CASE 2 - "THINGS FALL APART!"

Balancing Compassion for Employees and Operational Constraints

How should managers show support for their employees in a values-based public service? A range of values may be relevant – the question is how to balance the values.

B. manages a small work unit. One employee, N., often arrives late and disappears for lengthy stretches of time. Friendly approaches to fix the problem have not worked. N. happens to be a single mother. She feels that she's doing her job, and occasionally gets permission to take some work home to make up required hours of work.

At the same time, another employee, S., is risking his physical and mental health by taking on additional work. B. fears that S. may soon require extended sick leave.

What are the ethical issues? If you were B., the manager, what would you do about N., who arrives late, and about S., who takes on extra work?

This generic case is hypothetical. It has been produced for discussion purposes only, and does not refer to a particular instance of unethical conduct.

THREE PERSPECTIVES ON THE DILEMMA

Approach 1: People Values – Compassion and Respect

Questions of human resources are receiving increasing attention in the private sector, and government is following suit (for example, *La Relève* and subsequent initiatives).

Government must recognize the importance of the balance between work life and home life if it wants to be an exemplary workplace (note that according to the recent public service survey, workload is a serious issue).

Work teams need to be treated fairly but work needs to get done. The two different employees in this case are reflections of the work life versus home life balance.

Possible solutions for N., the single mother. She could work at home, or go on a compressed work week or variable schedule. The manager B. must have a conversation with N. about family needs and possible solutions. Perhaps N. needs technical support such as computers or computer software. Adjustments in the office may also have to be made to support N. On the other hand, N.'s problem may be illness or school related. Arranging for a substitute to cover for N. during the time of the problem might help, as might the Employee Assistance Program (EAP).

Possible solutions for S. who is working too hard. The manager B. should have a conversation with S. about taking on extra work and showing signs of stress. Is S.'s behaviour a question of an organizational culture that says that taking on extra work is a way to get ahead? Is the manager actually the model for S.'s behaviour? Is S. simply not managing a normal workload well? Does S. need time management training, support, or EAP counselling? Is there a systemic problem in the unit? The only way to find out is to work with the team and investigate the problem. Would adding a part-time employee help S.'s problem? Are deadlines too tight? Are there conflicting on-the-job priorities? Are there problems with work processes or procedures?

Conclusions. Management needs to support employees and can expect good work from well supported, happy employees. People values are the key (respect, concern and caring, reasonableness). These people values must be balanced with professional values (effectiveness and teamwork).

Approach 2: Professional Values – Excellent Service and Operational Constraints

Compassion is important but doesn't solve management's problems. Managers must maintain operational values while also instilling some self-discipline in the work unit.

One person can't be allowed to impair service to clients. The ultimate goal is the greatest good for the greatest number.

Possible solutions. There must be standards of excellence for service to the public. All members of a team must understand and demonstrate the importance of excellent service. Work should be redistributed to be fair and equitable for the whole team. Perhaps flex time should be used to solve N.'s problem. Team members must be empowered to correct problems together. B. has a management problem – B. may have to take a

course on getting the team members to work together effectively. S. seems to be the best performer and the team needs S., so B. should talk to S. about the problem of overwork and the possibility of using the Employee Assistance Program. The key values are: effectiveness, excellence, public interest, quality of service, teamwork, honesty, reasonableness, decency, and tolerance.

Approach 3: Balancing People Values and Professional Values

It is important to stand back and examine what types of values are in conflict.

A framework with five levels is suggested, following John Tait (see the Treasury Board Secretariat card - *Dialogue on Public Service Values and Ethics* - in Appendix 1). For each value involved in the conflict, ask:

1. Is it a core or fundamental democratic value such as rule of law?
2. Is it a professional public service value such as effectiveness and teamwork?
3. Is it an organizational value – what Tait called an ethical value – such as honesty and public trust?
4. Is it a workplace or people value such as respect and reasonableness?
5. Is it a personal value such as family?

The conflict in this case is between personal and workplace values. N.'s value on family and children must be reconciled with the workplace values of service and work standards. Note that personal values change over the course of a person's life.

Possible solutions. The goal is fairness in workload distribution and mutual problem solving. The manager may have to adjust, but not compromise, high standards for service to the public. There is a need for dialogue to solve problems. We must make more room for the expression of both personal and workplace values in such dialogue. Employees may need support services.

FACTORS CONSIDERED AND SOLUTIONS PROPOSED

CONTRIBUTIONS BY PARTICIPANTS

Participants reiterated the importance of fairness, equitable treatment of employees, and integrity. Managers must walk the talk and also look at themselves. Conflicts between workplace values vs. personal values must be resolved by balancing the values, not picking one over the other. Resolutions must include improving teamwork and communicating on the issues. The following further issues were raised by participants.

This is a very good, relevant human resources case.

The main values in conflict seem to be public service professional values and personal values. Note that the employees may need to learn more about the public service professional values involved.

We don't really know enough about B. as a manager – B. seems to be an absentee manager. The manager must get involved, set standards, and come up with solutions.

The manager should foster teamwork and broker a common understanding of working hours, workload expectations, and moral competence.

The manager should build a sense of community in the team centred around the importance of the work and balanced workplace values.

The manager B. must come to an understanding with N. about N.'s behaviour and personal situation, and what is expected from N. at work before taking action. Is single motherhood really the cause of N.'s workplace behaviour? One solution could be as simple as putting a notice on a board when N. is gone and giving her home number.

The manager B. must help S. to understand that S.'s physical and mental health is deteriorating. There may be many reasons why S. is working so hard. S. may have an unrealistic idea of work expectations. Perhaps S. is staying at the office late simply to avoid going home.

The manager B. must avoid being overly paternalistic but still set service standards high enough.

Work arrangements and hours may need to be clarified and formalized. Of course, flex time can be used more easily in headquarters than in front line regional operations such as border crossings or prisons. The manager must encourage feedback on the working out of any solution.

Initially, better analysis and diagnosis of the situation in which the unit finds itself needs to take place. For example, more information is needed about how much N. and S. are really working and producing – N. may actually be producing more and S. may in fact be producing less.

Advice to this work unit: Take a group approach to the solution of problems – have conversations about the problems of the two employees taking the organizational culture into account.

Don't just fix the specific problems of the two employees. Do the reverse: look at the whole team and gauge the effect of possible solutions on the individuals. Among other things, N. needs to learn what the rest of the team thinks about her behaviour.

Remember the unions in a case like this – the manager may be setting a precedent.

The supervisor should set expectations, values, and measurement standards for outputs, but managers don't always have the right tools to measure output.

In order to resolve the case, there is a need for dialogue, 360-degree feedback, and clearly defined and stated team values.

The manager B. must clarify objectives but may also need help from the organization – flex time policies, computers to work at home, etc.

Some participant discussions avoided trying to find an optimal solution. They noted that:

- The case does not present a real moral conflict but concerns how we integrate different values.
- The question of values is not a question of one size fits all – there should be the flexibility to have different emphases on values.

- The question is how to demonstrate and model moral competency in an organization, especially when values conflict (for example, being compassionate and fair, and showing respect for individuals vs. organizational effectiveness, efficiency, and excellence). This is not a question of a choice – neither set of values should be dismissed.
- The public service should assist managers to learn how to integrate sets of seemingly competing values like this.

Wrap-up by moderators and panelists

There should be clarification of team values and work expectations.

Teams need to discuss and develop definitions and understandings of peer expectations concerning outputs. There should also be dialogue about values to help the whole team work together and develop moral competence.

In this case, the manager doesn't seem to have done anything yet – managers must encourage dialogue and communication. Managers must learn to listen to and understand their employees, particularly those with problems. Managers must also look at themselves and their effect on the work unit.

If a manager is managing operations in the regions, that manager cannot let employees have certain types of flexibility and at the same time deliver quality service.

Fostering moral competency in an organization requires better diagnostic tools to assess dilemmas and the sensitivity to get to the right solutions.

We should also look at the problems in this case as systemic issues and not as specific workplace problems. We all face dilemmas when workplace values clash or are in conflict. Dialogue (active listening and discussion) is the only way to deepen understanding and find solutions.

CASE 3 - "JUST FOLLOWING ORDERS!"

Professional Values – New Risk Management versus Traditional Prudence

L. has a good job and likes it. L. enjoys trying to make the world a somewhat better place. Then along comes a new boss, P.

Acting in line with new risk management practices in the department, P. orders L. to streamline an important application process in such a way as to grant automatic acceptance to most candidates. L. has argued that a more cautious, thorough approach has caught numerous problems in the past. L. is not convinced that the department will actually save in the long run with streamlined applications.

P. disregards L.'s intervention. A new application process must be set up at once.

What are the ethical issues? What would you do if you were L., who favours a more cautious approach? How would you deal with the matter if you were P., the new boss with new methods?

This generic case is hypothetical. It has been produced for discussion purposes only, and does not refer to a particular instance of unethical conduct.

THREE PERSPECTIVES ON THE DILEMMA

Approach 1: L.'s Perspective – The Employee Who Favours a Cautious Approach

L. believes that professionalism is fundamental to good public service. L. understands that risk management and economy are new objectives. However, L. has many years on the job, and feels the best advice for the organization is to take a long-term view and not to focus on short-term benefits.

The work unit should take the time to examine the changes being suggested more closely before implementing them. The main issue is public trust and what the public thinks of the proposed changes.

Approach 2: P.'s Perspective – The New Boss with New Methods

For P., there is actually no ethical problem here. L. is a good, hard worker with long experience in the public service, but those qualities now weigh L. down.

P. has taken the time to tell L. why the changes were necessary, but L. did not get the point. P. believes that you cannot use old methods to manage risk because at the end of the day there may be actual risks and L. may simply not be able to deal with situations in which risks are involved.

L. must be more flexible, more co-operative and must see new ways of doing business, rather than complain. The old methods of doing business were costly. Creativity means going against conventional ways of doing things.

Managers need to be action-oriented to invent the new future where service quality and risk are managed and are not seen as conflicting.

P. expects loyalty, accountability, and teamwork from L., and is confident that L. will see the value of the new methods when they are put into place.

Approach 3: Balancing the Conflicting Perspectives

This is a good case, portraying an actual situation faced all over government every day.

In fact, all public servants behave like L. and P. at different times of their careers. The clash is typical of all organizations, private and public.

Managing such duality and paradox is a challenge in both public and private organizations.

There are, in fact, two cultures in the public service:

- One emphasizes prudence, probity, and professionalism. (These are sometimes called "guardian" values: see Jane Jacobs, *Systems of Survival – A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics*, Random House, 1992.)

- The other culture emphasizes result-seeking, entrepreneurialism, and risk-taking. ("Break a rule a day!" and "Just do it!" are common slogans.)

The public service must balance the conflicting values of citizens, that is, competing public interests or competing views of the public good – this is true in both public policy and public management.

These conflicts of values rarely involve good versus bad. Usually they involve one good versus another good. The key to resolving these conflicts is **responsiveness** of four types:

1. to external clients (citizens and ministers whose interests must be seen from the outside in);
2. to people, that is, staff – management must listen to and show respect for staff's professionalism;
3. to leaders (sometimes, early in a person's career, opposing the leader may seem to be the appropriate thing to do, but it must ultimately be recognized that leaders do embody the values of an organization); and
4. to higher values, principally to the public interest, which will assist public servants to resolve management issues.

FACTORS CONSIDERED AND SOLUTIONS PROPOSED

CONTRIBUTIONS BY PARTICIPANTS

<u>L. and P.'s Interaction</u>

A central problem in this case is not the ethical dilemma but the relationship between L. and P., which shows lack of respect and integrity. The whole problem should be seen as a communications problem.

L. is focused perhaps too much on efficient and effective use of public funds. P. is focused perhaps too much on risk management. L. and P. are not listening to each other. L. and P. should learn to use each other's words: L. has to learn to think in terms of "risk management" and P. has to think in terms of long term risks.

There is a conflict between new and old corporate cultures; L.'s corporate memory must be valued along with P.'s new management methods.

Participants in such conflict situations have to recognize that public servants need each other to serve the public well.

It is important to recognize the power relationship between P. and L. – employees often feel that they must give way, when they should in fact approach management frankly with their own values.

L. and P. may need a third party acting as an arbitrator or facilitator to help them to determine how their individual commitments can complement each other and how best they can co-operate. Bringing in other staff to any such meeting might help – note that expectations should be kept low at first.

Resolving the Dilemma

It is important to know what the application process in the case consists of – do decisions affect life or death, do they involve the possibility of public protest, are they merely fiscal?

An important question: Does the manager P. have a corporate mandate to introduce the new application process, or is P. pursuing this for other reasons (perhaps as a personal career move)?

Both P. and L. have their own ethical values, but there is not enough responsiveness from either the employer or the employee. L. and P. seem wrapped up in their own values – they seem to have lost their impartiality, objectivity, and balance.

To resolve this case, P. and L. must step back and re-examine the situation and their own behaviour. They must go beyond the personal and look at the effect of their behaviour on their clients.

In general, to resolve such a case, you should start with basic values where there may be some agreement before moving into personal issues. P. and L. should determine key objectives together, looking underneath the issue to clarify mutually held underlying values such as serving the public interest and respecting the public purse.

The common objective is to meet clients' true needs (note the saying that "serving the public well is not necessarily serving the public good").

L. must learn to take reasonable risks within L.'s own values. Public servants must adjust to taking some risks without spending years to study them.

The manager, P., should consider a pilot project to test the new system to see what works and what doesn't. In the new framework, P. must avoid delegating to L. tasks that L. does not understand.

In managing risks, risks must be justified by an actual return in meeting clients' needs. Implementation of new methods must be scrutinized using such techniques as self-monitoring and audits.

Training courses may also help – for example, courses in risk management, effective listening, coaching, etc.

In general, part of a manager's function is to clarify issues in order to improve the adaptability of the team to new methods. Conversely, the new boss must be adaptable to the team already in place.

Both P. and L. must build on what is already there, and above all else, show respect for each other. Balancing conflicting values too often means being led into the false dichotomy of choosing one value over another rather than crafting a new view of the future which integrates seemingly conflicting values.

WRAP-UP BY MODERATORS AND PANELISTS

The importance in cases like this of frank and honest dialogue and respect for those with whom we work cannot be overemphasized.

It is also important to note that any coaching by the manager requires the prior existence of a relationship with the employee.

Participants in a situation like this should avoid hiding their unease with conflict and focus on the future. (P. and L. are too preoccupied with unfortunate events that have already happened.)

In fact, there are two "real world" factors that complicate situations like this:

- the power position of the manager means that dialogue is not one between or among equals; and
- time pressures on public servants means that there is not always enough time to dialogue.

In any resolution of the case, corporate culture and corporate memory must be respected and built upon – this is sometimes difficult for change agents to recognize.

In cases of conflicting values like this, there is never a single right answer. Both sides must understand the mutual benefits of co-operating and establishing a "learning contract" between leaders and followers.

CASE 4 - "MAY I HELP YOU?"

Following the Rules versus Being Humane in Serving the Public

G. manages a unit that provides front-line service to the public, delivering a range of social benefits from a "single window". Already, there are serious workload pressures on everyone in the unit because people look to the unit to provide assistance in numerous areas outside its core mandate. G. has tried to reduce the time spent on this assistance, but recognizes that his staff is firmly convinced of the importance of some extra help for certain needy clients.

Now one of the officers, D., has been upset by a troubling case. Strict application of the rules regarding eligibility would take a benefit away from the client, but the facts are not completely clear. The damage to the otherwise deserving individual from losing the benefit would be great. D. is pressing strongly for a generous interpretation of the rules.

G. must decide whether to insist that D. follow the letter of the rules, or allow for some compassion in interpreting the situation. The resolution of this case will clearly have an impact on the resolution of future cases by the other officers.

What are the ethical issues? What would you do if you were G., the manager? What would you do if you were D., the officer directly facing the clients?

This generic case is hypothetical. It has been produced for discussion purposes only, and does not refer to a particular instance of unethical behaviour.

THREE PERSPECTIVES ON THE DILEMMA

Approach 1: Rules that Are Fair

Following rules is not in opposition to being humane. In a caring, democratic society you must have appropriate rules to be fair to all and to avoid chaos which leads to the suffering of those in real need.

Programs must be administered objectively for the benefit of the community rather than subjectively for the good of particular individuals. When public servants help someone they personally think is in need, their action may harm others who are also in need.

Arbitrariness equals injustice. Subjectivity leads to misunderstanding between public servants and clients as well as among public servants. Following the rules prevents unfairness and abuse of power.

Public servants should also be protected from undue pressure from individual clients. Employees deserve to have rules to fall back on. If the rules are clear, clients will know what to expect. If rules are not clear, public servants do not serve clients well. Rules are there to protect both clients and public servants.

In a caring society public servants must treat clients with dignity, even-handedness and fairness, but community interest must be put before individual interest.

Approach 2: Caring for Citizens

Employee D. is pressing strongly for a generous interpretation of the rules. This position rests on three underlying ideas:

1. The interpretation of rules and regulations should be broad and fair. Our legislative framework is not intended to be a straitjacket. We must interpret the rules so as to put citizens first.
2. All public servants must act with humanity. Caring is a fundamental concern for us. This sense of mission is the reason that many people become public servants.
3. As public servants we must show courage in putting forward points of view that may be unpopular. The front line public servant is responsible for assessing cases and the manager's responsibility is to provide the necessary tools and resources.

There is a scale that goes from serving the citizen on one end to implementation of the strict legislative framework on the other.

D. must find the appropriate place on the scale, respecting the rules but standing up for the client.

Approach 3: Involving Staff in Resolving the Dilemma

This is a very real and interesting case showing a situation that public servants frequently find themselves in.

Employees in citizen-centred organizations, including many departments of government, were heartened by the Speech from the Throne with its focus on serving the public which they felt validated their work. They are also encouraged by the Clerk of the Privy Council's stress on quality services to the public.

Public servants have been and are professional, non-partisan and fair. Public servants are accountable to the government for good service to the public. Attention must be paid to both objectivity and fairness because the public expects both. No two Canadians have the same need for service.

Public servants must be prepared to take a step back and ask how rules are being applied to make sure that current applications are appropriate. Managers must involve staff in discussions on how to do this.

Of course, discussions cannot take ten days if timely delivery of services is to be ensured; a couple of hours should be enough to suggest possible changes to the application of the rules. It is essential to use opportunities such as this to increase understanding.

This case has three key features. It is about

1. taking away a benefit,
2. taking it from a deserving person, and
3. causing serious damage to the person.

It is possible that the rules did not foresee this particular situation but we must resolve it and be willing to set a precedent.

The underlying issue is how much discretion or flexibility in interpreting rules do we have now. Do we have values to guide us? Are these values documented? Are we sure they are the right values?

We must be willing to make recommendations to decision makers on how to serve clients and adjust our ways of doing business in order to reflect these values.

FACTORS CONSIDERED AND SOLUTIONS PROPOSED

CONTRIBUTIONS BY PARTICIPANTS

This is a fascinating case illustrating a flashpoint of competing pressures on public servants. The resolution of this case requires a classical compromise between competing values.

In cases like this, work groups must be very clear about the mandate and basic objectives of the program and evaluate case decisions in terms of those mandates and objectives. Establishing service standards may be helpful.

Another reason for staff to understand the mandate of the organization is that policies may contradict each other.

There are many pressures on public servants. On the one hand, the single-window approach raises public expectations with regard to service. On the other hand, the public service is supposed to be increasingly entrepreneurial. Public servants are expected to co-operate horizontally across departments and to be accountable vertically as well.

Many public servants find themselves in either D.'s or G.'s situation. It is important for them to reach a timely decision. To this end, D. should work with the client to get more facts and examine possible solutions. The manager G. must work with staff as well as G.'s own superiors to maintain standards. It may be necessary to enter into a dialogue with the policy and/or program delivery specialists.

We need some rules; we cannot dispense public funds fairly without them.

There is a scale of rigidity and quantity of rules which goes from huge numbers of very specific rules to the simplicity of the two-rule system used by Nordstrom Inc. (a large U.S. clothing retailer): 1) Use your own judgement. 2) No more rules!

If the rules could be exhaustive, you would not need public servants to administer them; a computer could do so. We must train and empower public servants to interpret rules as

well as establish feedback systems to correct and monitor implementation of the rules.

Contrary to earlier opinions, G., the manager, and D., the employee, should work not to change the rules or develop new policies but to use an appeal process to resolve this case. This opinion was itself challenged – this case should not be resolved on appeal since we should as a general rule be working to reduce the number of appeals.

The consequences of action or lack of action in this case must be considered – if the benefit is not given to the client, the client may become a burden on another part of the system, e.g., welfare.

All four families of Tait's values are involved – democratic, professional (traditional and new), ethical, and people.

Resolution of the case is easy if there is lots of money to go around, but much more difficult with limited resources. Furthermore, time taken to resolve client issues on a case by case basis may result in creating workload management problems. There is also a danger that unusual cases take limited resources away from the ordinary ones.

Policy interpretation of the sort seen in this case is an on-going problem – any new rules that are created will always have their own boundary issues to resolve (i.e., a grey zone where their application is not clear).

A way to resolve cases like this is regular, perhaps weekly, discussions that create a collective sense of responsibility and collective wisdom (which may ultimately have an effect on future policy.) Public servants want to do the right thing – they deserve to know that they are being listened to.

The main dilemma in this case revolves around fairness to clients, but is this one client or all clients? The case contains both ethical and operational issues. The operational question revolves around knowing the mandate of the organization, which will minimize personal interpretation and subjectivity. The ethical question revolves around knowing the public good. Is it serving the most people, or the neediest?

In this case, there is a basic distinction to be made between equality (the same treatment for all) and equity (recognizing

differences). Making this distinction will lead to greater clarity in the definition of service.

The work unit should collaborate with other program parts to achieve coherence in its interpretation of policies and its procedures on service to the public.

The only way to achieve consensus on the interpretation of rules is to look at the spirit behind the rules. A 'fairness panel' can be used. In any case, decisions must be explained to officers and to clients so that they can all continue to have confidence in the system.

WRAP-UP BY MODERATORS AND PANELISTS

The panelists were much impressed by the depth of the discussion at the tables.

The answer to the officer D. must include a statement recognizing the values of D.'s feelings but indicating that we cannot all follow the heart because doing so would not produce justice or equity.

Saying no to the client should not diminish the public servant's empathy with the human worth of the client. Managers must take special care not to stifle the humanity of employees.

We must bring respect for the following principles to the interpretation of rules – judgement, empathy, flexibility, creativity, and transparency in decision making.

One way to deal with such a dilemma is to establish an ethics committee that meets regularly to examine cases in the context of a changing clientele to determine whether the decisions that are being made are ethical.

Another way to deal with such dilemmas is to look not at rules but at results and outcomes in the context of equity. One department is trying this, but it is not yet clear what happens to the rules themselves in such a system.

We are putting pressure on employees to be flexible. The framework for the exercise of such flexibility includes risk management, better information systems, improved accountability systems (learning, not blaming), and most important, an active dialogue on values and ethics.

CASE 5 - "GO - NO GO"

Accountability – The Case of Government Scientists and S & T Managers

S. is a government scientist who has just completed an experiment that shows a potential for serious problems with an industrial product that was approved for production a few months ago. S.'s colleagues had done some experiments on an earlier version of the product that showed no specific problems.

S.'s findings have been sent up the line to departmental executives who have called for an internal peer review of S.'s work before any publication of S.'s results. The peer review might take several weeks.

In the meantime, departmental executives have decided to allow production to continue. The executives appear to believe that this one experiment, still under review, is not strong enough evidence to demonstrate risk. The executives also appear to believe that reversing their decision under these circumstances would injure the credibility of the organization.

S. together with several colleagues ask to see their manager, G., to express their strong disagreement with allowing production to continue. The manager G. agrees to meet with them.

The dilemma

The scientist S. feels accountable:

- as an employee, to the manager and government department;
- as a scientist, to scientific peers and science itself; and
- as a public servant, to the public and its health and safety.

How should S. balance these accountabilities in this situation? What ethical actions should S. consider?

What is the manager's accountability? What ethical action should the manager, G., consider?

This generic case is hypothetical. It has been produced for discussion purposes only, and does not refer to a particular instance of unethical behaviour.

THREE PERSPECTIVES ON THE DILEMMA

Approach 1: The Scientist

Imagine the scientist S., confronted by this dilemma, talking it through with a colleague in a departmental cafeteria just before meeting management. S. has concluded an experiment that shows a problem with a product; the department approved a similar product some time ago.

S. is convinced that the experiment shows serious health risks including the possibility of injury and even the death of children. S.'s assessment is based on twenty-five years' experience, and one hundred scientific publications. S. is using his own new testing techniques that are not yet well known, but a number of colleagues have already examined S.'s results and agree that there is a problem with the product.

S. believes that management will call for a peer review before halting production; in S.'s considered opinion this delay will pose unacceptable risks. S. believes that government scientists, as public servants, serve the public and protect the public interest; as scientists, they are to do good science and to make known their results.

The decision about allowing or stopping production will affect large amounts of money and an important partnership with the private sector. The Minister has talked publicly about the benefits of the product, and so the credibility of the department is at stake.

Science must be open and transparent to the public. The public must be given the opportunity of hearing scientific evidence when making choices about products.

This cannot happen if the scientist is muzzled. Thus, S. is considering including the results in a presentation to a conference coming up the following week, or even informing a colleague in the media.

S. is not sure what is going to happen at the meeting with management.

Approach 2: The Science and Technology Manager

The S & T manager G. feels accountable for:

- serving the public good
- serving the department and the Minister
- sustaining the reputation of the scientific organization.

Of course, responsibility for the public good and serving the Minister bear on the scientific reputation of the organization.

G. must nurture scientists in the organization and maintain the confidence of its clients.

A scientific organization that reverses its position in rapid flip-flops risks appearing incompetent and losing its credibility. New research must be reliable. If new results contradict earlier evidence, it is prudent to verify the results before issuing them. In G.'s view, hasty action would not be in the public interest. All scientific results should be subject to quality controls such as peer review.

Any appearance of suppression of results can damage an organization's credibility and would be hard to justify.

Furthermore, any hint that the department is putting loyalty to commercial interests above loyalty to the public interest would be likely to damage the organization's reputation, especially if the information is provided by the vendor. Thus, peer review must be credible and swift; the use of scientists from outside the department could increase credibility significantly.

Key stakeholders must be informed immediately that a problem has been identified and is being studied: departmental senior management, the communications division, and the Minister's office.

S & T managers must respect and support staff in order to avoid 'brown envelopes'. This means that they recognize the validity of scientists' views and defend them to higher management. G. would say, "Let's be sure research is sound before going ahead, and let's not be seen to be dragging our feet."

Approach 3: A Values Framework

In cases like this, we must be sure that the full array of values is on the table. This includes all four families of core values from the Tait report: democratic, professional, ethical and people values.

In this case a number of values are on the table for each of the participants, but not all values have been mentioned. There is a values gap.

Values mentioned for scientists are mainly professional – excellence, etc. For S & T managers with broader responsibilities, professional, ethical and people values have been mentioned. For executives, the professional value of corporate credibility has been mentioned, but this is clearly not sufficient.

Something frequently missing from discussions of science in government is the importance of democratic values, which are in fact fundamental.

All values are NOT equal – the first value is to uphold the rule of law; the legislation which establishes the organization should be used to set the priorities for action.

In this case, the department's primary mandate appears to be to protect the safety of the public. Public trust, public confidence, and the credibility of the department are at stake.

In this case, the corporate level has lost track of the core value of public safety. The primary responsibility of the corporate level is to protect this core value and to ensure the orderly application of values flowing from it by all players.

The next most important values are professional values; these should be commonly held by both executives and scientists. To this end stakeholders should be brought together. Ministers, DM's and central agencies should be kept informed.

A communications plan should be created and implemented. People values such as support for staff must be implemented. In this case it appears that the corporation that made the product was not made aware of the problem at an early stage; in fact, the corporation should be involved and bear responsibility for dealing

with the problem along with the department. A communications process should address public credibility and involve, as appropriate, the media, provinces, communities, international jurisdictions, etc. The goal must be **timely truth** to all parties.

FACTORS CONSIDERED AND SOLUTIONS PROPOSED

CONTRIBUTIONS BY PARTICIPANTS

In a case like this, scientists, policy makers and industry representatives must communicate with each other, thus providing a forum for scientists to vent their concerns and for scientific information to flow to industry. One topic of such discussion would be the liabilities of each player. The process in such a forum must be kept transparent.

The issue is not whether to inform the corporation, but how much – there should be dialogue in a case like this, but the corporation should not be involved in government decision making.

The question of when to inform the public hinges on the extent of the threat to public safety posed by the flaw in the product.

Departmental scientists and executives must communicate better to let off steam so that the whistle doesn't blow!

Proposed action plan:

- Short term: act quickly to establish a package of measures involving the corporation, embodying transparency, and setting up an expert panel to examine issues.
- Medium term: the process for dealing with such cases should be standardized in order to protect the public interest.
- Long term: work towards integrating the cultures of scientists and policy makers.

The validity of the scientist's results hinges on an understanding of the different research methodologies which may apply in a case like this – the corporation may be of help in supplying more data.

In principle, scientists alert their managers to emerging issues, they do not make them public. Managers support

scientists, validate their methodologies, and take the information up the line with a recommendation. Ministers then take a decision.

Three values must be understood by all and shared:

1. The main value in this case is related to the mandate of the department – public safety.
2. Peer review – the value of dialogue – should be built in at the beginning, not at the end of the scientific process.
3. The various special interests of players must be recognized; this is the value of acknowledging reality. For example, tobacco company CEOs said that smoking was not detrimental to health. This principle is especially important when bridging the gap between the public and private sectors.

The principle of 'timely truth' is important, but what does 'timely' mean and what does 'truth' mean? The public has high expectations about timely truth and government science has not met these expectations yet.

The precautionary principle applies in a case like this – there is need for caution which increases with both the likelihood of a bad outcome as well as with the nature and scale of that bad outcome. In other words, for decisions based on scientific information, there is an ethical requirement to err on the side of caution in cases of uncertainty.

It is important to remember that the product could have advantages. However, the public will not trust the product if negative experimental results are published and then must be withdrawn after peer review.

In a case like this, adherence to the mission statement should dictate the course of action; for example, the quick recall of the product in the Tylenol case protected the reputation of the corporation.

In this case, the department could highlight the emergence of new information in its public communications – preliminary tests were favourable, but now a new derivative product may be flawed. Further investigation is required using a peer review process.

It is essential to keep the scientists working on this product informed of actions taken elsewhere in the department. Decisions should not be made in isolation from the corporation.

Note that partnerships may require the department to split product development from product approval in order to avoid potential conflicts of interest; clear accountabilities are required.

Important facts that could alter the decision are missing from this case:

- What is the size of the market for this product?
- What exactly are the risks associated with this product?
- What is the scientific validity of the experiment?
- What are the benefits of this product?
- Does it replace another product that has significant risks? The risks must then be measured against each other.
- What are the differences between the version of the product tested previously and the current version?
- What is actually in the partnership agreement?

In the absence of this information, the product should probably not be withdrawn, the experiment should be reviewed by third parties, the Minister should be informed, a communications' strategy should be devised and central agencies kept informed. The department should also improve its capacity to manage such crises.

In a case like this, the protection of the health and safety of the public supercedes the possible loss of credibility of the Minister in importance. A risk management framework, including external review, is needed to protect the public interest.

The department should seek legal advice on liabilities, etc., regarding stopping or continuing production.

The department should establish an ethics program focussing on awareness and developing the ethics reflex – which will also reduce employees considering recourse to 'brown envelopes' and whistle blowing at conferences.

Our primary obligation is to respect the law, but what if the law contains competing values as many laws do? Public health and safety must take precedence.

WRAP-UP BY MODERATORS AND PANELISTS

This case is the most sensitive and complex in the series to date. The quality of the dialogue has been rich and highly professional.

The public has very high expectations of government with respect to the safety of health and food. Public safety is the overriding value, but the tensions in science management are real. The credibility of the organization is crucial as well.

The public interest is the basic goal, but defining the public interest is not simple!

A healthy organization with open communications is essential. Transparency will also help to avoid brown envelopes and whistle blowing. There must be no perception of the muzzling of scientists; scientists have a very high credibility with the media.

All values must be on the table to avoid grey areas. This is also a good process to achieve scientific consensus.

A point that no one mentioned is the role of NGOs such as organizations focussed on a particular illness that have a clear interest in specific medical products. Such groups should be brought into the process at an early stage.

Should scientific decision-making be quick or should it be thorough? There is no one answer. This will depend on the details of each situation.

The Tait framework for values has shown its effectiveness in this case.

The focus on values is also an integral part of modern comptrollership.

The other principles of modern comptrollership are effective stewardship of public resources and results based management. In order to implement this new way of doing business, we must get better at identifying our values and balancing competing ones. To this end, we must engage in frank and honest dialogue at all levels of the organization. Here the journey is more important than the destination. We will all benefit from achieving a better common understanding.

BUILDING ON A STRONG FOUNDATION – THE DIALOGUE CONTINUES

CONCLUSION

These five cases are only examples of the many important topics within values and ethics that deserve to be discussed. In fact, each organization and functional group in the public service has its own particular dilemmas and issues. It is discussion of these most relevant topics, rising directly out of the experience of the participants, that provides the greatest return on time and energy invested.

Case studies bring at least two benefits. The discussion provides guidance on identifying and resolving specific workplace problems. Case studies also give participants ease and confidence with 'honest dialogue' in their workplace. It is only through sincere exchanges with colleagues and other stakeholders that mutual understanding will be reached, and the complex issues facing the public service will be resolved. This sounds like a simple solution for the issues of the day, but it is one that has been found time and again to work.

For further information on values and ethics in the public service, the never-ending process of determining the right thing to do, see the Web sites of CCMD and the Office of Values and Ethics of the Treasury Board Secretariat listed at the front of this handbook.

DIALOGUE ON PUBLIC SERVICE VALUES AND ETHICS

WORKING DEFINITIONS

VALUES - are enduring beliefs that influence attitudes, actions and the choices and decisions we make.

ETHICS - is that dimension of human thought and behaviour which is guided by standards and principles of right conduct. It involves a commitment to do the right thing.

AN ETHICAL DILEMMA - is a situation in which:

- You are unsure of the right thing to do.
- Two or more of our values may be in conflict.
- Some harm may be caused, no matter what you do.

HOW DO YOU DECIDE WHAT TO DO?

- You consider your obligation to act.
- You consider the options you have.
- You choose the best option that considers:

AUTHORITY TO ACT	VALUES
CONSEQUENCES	CARE FOR OTHERS

- If unsure, you talk to others, to those you trust, to your friends, to your ombudsman (if applicable), to your superiors or authorities. Someone is prepared to listen and help, anytime you have a concern or problem.
- You decide. You act. You accept responsibility for your actions.

PUBLIC SERVICE VALUES AND ETHICS
Extract from *A Summary* of the Tait Report (February 97)

The four families of core values:

The *Democratic Values* of:

Responsible government. Rule of law. Support for democracy. Loyalty. Respect for authority of elected office holders. Neutrality/non-partisanship. Accountability. Due process. Public interest/public good.

The "*Traditional" Professional Values* of:

Neutrality. Merit. Excellence. Effectiveness. Economy. Frankness. Objectivity and impartiality in advice. Speaking truth to power. Balancing complexity. Fidelity to the public trust.

The "*New" Professional Values* of :

Quality. Innovation. Initiative. Creativity. Resourcefulness. Service to clients/citizens. Horizontality (collaboration). Teamwork.

The *Ethical Values* of:

Integrity. Honesty. Probity. Prudence. Impartiality. Equity. Selflessness. Discretion. Public trust.

The *People Values* of:

Respect. Concern/caring. Civility/courtesy. Tolerance. Openness. Collegiality/participation. Fairness. Moderation. Decency. Reasonableness. Humanity. Courage.

APPENDIX 2

EVALUATION FORM - ARMCHAIR DISCUSSIONS

Session Attended (date) _____

Is this your first CCMD Armchair Discussion? Yes ❑ No ❑

(Please circle only one)	Not satisfied				Very Satisfied
Were you satisfied with the content of the session?	1	2	3	4	5
Were you satisfied with the presentation?	1	2	3	4	5
Were you satisfied with the Roundtable discussion format?	1	2	3	4	5

Was the session: Too short? ❑ The right length? ❑ Too Long? ❑

Was the discussion period: Too short? ❑ The right length? ❑ Too Long? ❑

Do you feel we should videotape the whole event, including the Roundtable discussions? Yes ❑ No ❑

Do you consider that this learning event was useful to you:

In your job? Yes ❑ No ❑

Personally? Yes ❑ No ❑

Please list any suggestions you have for improving the Armchair Discussions

_____

_____

Are there specific topics or speakers you would be interested in seeing presented?

_____

_____

Do you intend to register for upcoming Armchair Discussions? Yes ❑ No ❑

If no, why not?

_____

_____

_____

_____

THANK YOU FOR PROVIDING YOUR COMMENTS

Centre canadien de gestion
Canadian Centre for Management Development

BÂTIR SUR DE SOLIDES ASSISES – LE DIALOGUE CONTINUE

UNE APPROCHE PAR ÉTUDES DE CAS AUX VALEURS ET À L'ÉTHIQUE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Treasury Board of Canada Secretariat

Canada

BÂTIR DE SOLIDES ASSISES – LE DIALOGUE CONTINUE

UNE APPROCHE PAR ÉTUDES DE CAS AUX VALEURS ET À L'ÉTHIQUE DANS LA FONCTION PUBLIQUE AVEC DES DIALOGUES SUR :

- **la transparence**
- **la compassion envers les employés**
- **la gestion des risques**
- **le service au public avec respect et compréhension**
- **la responsabilité des scientifiques au service de l'État**

Cette publication, ainsi que d'autres documents concernant les valeurs et l'éthique, sont disponibles sur le site Web du CCG, à l'adresse :

http://www.ccmd-ccg.gc.ca

On trouvera des renseignements sur les valeurs et l'éthique sur le site Web du Bureau des valeurs et de l'éthique du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada à l'adresse :

http://www.tbs-sct.gc.ca/veo-bve (Internet) et
http://www.publiservice.tbs-sct.gc.ca/veo-bve (Intranet Publiservice).

Toute demande pour reproduire ces documents en entier ou en partie doit être adressée au :

Centre canadien de gestion
Groupe de la recherche et planification stratégiques
373, promenade Sussex
Ottawa (Ontario) Canada
K1N 8V4
Téléphone : (613) 947-3682
Télécopieur : (613) 995-0286
Courriel : micheler@ccmd-ccg.gc.ca

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement les vues du Centre canadien de gestion ni celles du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

© Centre canadien de gestion (2000)

Bâtir sur de solides assises - Le dialogue continue : une approche par études de cas aux valeurs et à l'éthique dans la fonction publique

Texte en anglais et en français disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit.: Building on a Strong Foundation - The Dialogue Continues.
Publ. aussi sur l'Internet.
ISBN : 0-662-65188-X
Cat. No. SC94-72/2000

1. Fonctionnaires - Déontologie - Canada.
2. Canada - Fonctionnaires - Déontologie.
3. Fonction publique - Réforme - Canada.
I. Centre canadien de gestion.
II. Titre : Building on a Strong Foundation - The Dialogue Continues.

JL111.E84C3 2000 172.2'0971 C00-980371-8E

AVANT-PROPOS

La fonction publique du Canada accorde la plus haute importance au dialogue soutenu sur les valeurs et l'éthique. Au fil des ans, le Centre canadien de gestion (CCG) a joué un rôle clé à cet égard.

En 1995, le CCG a créé le Groupe d'étude sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique que dirigeait John Tait, décédé dernièrement. Les travaux du Groupe ont mené à la publication, en 1996, du rapport novateur intitulé *De solides assises*.

Récemment, nous avons intégré les discussions sur les valeurs et l'éthique aux activités d'apprentissage destinées aux gestionnaires de la fonction publique. Depuis février 2000, nous organisons aussi des tables rondes sur les valeurs et l'éthique dans le cadre de notre programme de Discussions informelles. Le présent document vous fait découvrir toute la richesse de ces échanges.

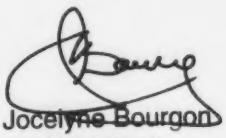
Plus concrètement, le document expose les raisons fondamentales pour lesquelles un dialogue sur les valeurs et l'éthique est important pour l'avenir de la fonction publique. Il reproduit le contenu de cinq discussions animées sur des enjeux de l'heure, comme la transparence, la gestion du risque et la responsabilité. De plus, les personnes qui organisent des discussions sur les valeurs et l'éthique dans divers secteurs de la fonction publique y trouveront une description détaillée de la méthode utilisée pour élaborer et tenir ces discussions.

À la demande de M. Mel Cappe, greffier du Conseil privé, M. Scott Serson, président de la Commission de la fonction publique, et Mme Janice Cochrane, sous-ministre de Citoyenneté et Immigration poursuivent le travail de John Tait en animant des tables rondes de discussion. Ces cochampions des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique choisissent les cas qui font ressortir des problèmes d'éthique ainsi que les panélistes qui présentent différentes perspectives, et animent les discussions.

Le Bureau des valeurs et de l'éthique (BVE) du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui est notre partenaire dans cette initiative, apporte une aide soutenue aux cochampions lors de la tenue des tables rondes. De plus, il collabore à des activités de communications et de mise en place d'initiatives telles que des réunions régionales et des ateliers fonctionnels, et il donne des conseils sur la façon de structurer des projets ministériels. Nous

tenons à remercier sincèrement le BVE de sa précieuse collaboration à la réussite de nos activités.

Au nom de Scott Serson et de Janice Cochrane, le Centre canadien de gestion est heureux de pouvoir mettre ce document pratique à la disposition des employés de la fonction publique. Nous espérons que l'information, les outils et les méthodes qu'il contient vous seront utiles. Nous vous encourageons à poursuivre, avec vos collègues, le dialogue sur les valeurs et l'éthique – les assises solides de cette institution nationale qu'est la fonction publique du Canada.



Jocelyne Bourgon
Présidente
Centre canadien de gestion

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Pourquoi parler des valeurs et de l'éthique maintenant?
La fonction de contrôleur moderne
Le renouvellement des ressources humaines
Le rapport Tait
La création d'un genre de refuge sûr

ÉTUDES DE CAS – COMMENT PROCÉDER

Objets
Thèmes appropriés
Description des cas
Plan de la séance
Choix des panélistes
Information aux panélistes
Paramètres de l'auditoire
Rôle de l'animateur
Enregistrement de la séance
Évaluation des séances

CINQ ÉTUDES DE CAS

CAS 1 : « COMBIEN FAUT-IL EN DIRE? »
La transparence contre la confidentialité dans la divulgation de l'information

CAS 2 : « LES CHOSES SE GÂTENT! »
Le juste équilibre entre la compassion envers les employés et les contraintes opérationnelles

CAS 3 : « JE NE FAIS QUE SUIVRE LES ORDRES! »
Valeurs professionnelles - nouvelle gestion des risques ou prudence traditionnelle

CAS 4 : « PUIS-JE VOUS AIDER? »
Application des règles ou humanité dans le service au public

CAS 5 : « C'EST OUI OU C'EST NON? »
Responsabilité et imputabilité - le cas des scientifiques au service de l'État et des gestionnaires en science et technologie

CONCLUSION

ANNEXE 1 Dialogue sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique

ANNEXE 2 Formulaire d'évaluation – Discussions informelles

BÂTIR SUR DE SOLIDES ASSISES – LE DIALOGUE CONTINUE

INTRODUCTION

Par les cochampions des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique

> **Janice Cochrane**, sous-ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada
> **Scott Serson**, président de la Commission de la fonction publique du Canada.

POURQUOI PARLER DES VALEURS ET DE L'ÉTHIQUE MAINTENANT?

On semble parler des valeurs et de l'éthique partout aujourd'hui. Le public exige davantage des services de l'État et attend plus d'eux en matière de justice, de franchise et d'imputabilité. La presse présente régulièrement des nouvelles et des accusations à cet égard et nous oblige plus que jamais à être très précis au sujet de nos valeurs et de notre éthique.

Par ailleurs, notre effectif est de plus en plus diversifié du point de vue culturel et les jeunes que nous recrutons ont de nouvelles attentes sur ce que doit être un bon milieu de travail. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les valeurs et l'éthique aient été identifiées comme fondement critique et élément unificateur de la nouvelle gestion de la fonction publique.

Le greffier du Conseil privé, Mel Cappe, a affirmé à maintes reprises son soutien à la création d'un milieu de travail fondé sur les valeurs de la fonction publique. Travailler avec les bonnes valeurs est le point de départ de la gestion axée sur les résultats dans un gouvernement soucieux des citoyens.

Nous avons eu l'honneur, l'an dernier, d'avoir été choisis par le greffier pour être les cochampions des valeurs et de l'éthique et pour stimuler le dialogue dans ce domaine entre les fonctionnaires de tous les niveaux. L'une de nos initiatives clés est la préparation d'une trousse présentant des pratiques exemplaires et des modules de formation visant à faciliter et à alimenter le dialogue afin que les fonctionnaires réalisent les avantages du dialogue pour répondre aux défis et aux réalités de leur travail quotidien.

Les valeurs et l'éthique doivent, en définitive, être parfaitement intégrées du début à la fin de chaque initiative gouvernementale. Examinons deux exemples d'initiatives qui mettent en relief les valeurs et l'éthique : la fonction de contrôleur moderne et le renouvellement des ressources humaines.

LA FONCTION DE CONTRÔLEUR MODERNE

La fonction de contrôleur moderne repose sur l'intégration de quatre engagements dans tous les aspects de la gestion :

- accent sur les citoyens (le but principal),
- gestion axée sur les résultats (plutôt que sur les règles),
- dépenses judicieuses (avec information sur le rendement à l'appui),
- valeurs de la fonction publique (les assises).

Tous ces engagements, que l'on retrouve dans le document du Conseil du Trésor *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes,* sont interdépendants. En fait, un environnement fondé sur des valeurs est essentiel pour mettre en œuvre les outils – gestion des risques et délégation des pouvoirs – dont on a besoin pour améliorer les relations avec les citoyens-clients. Les risques doivent être évalués dans le cadre des valeurs organisationnelles, ces mêmes valeurs qui doivent guider les employés de première ligne appelés à exercer des pouvoirs accrus.

LE RENOUVELLEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

Le renouvellement des ressources humaines est rendu nécessaire par les taux de départs naturels très élevés prévus pour les prochaines années. Le renouvellement implique l'intégration de jeunes travailleurs venant de milieux de plus en

plus divers et du personnel en place à qui incombe la responsabilité plus lourde d'assurer la continuité. Les nouveaux employés et les futurs leaders devront savoir :

- ce que nous défendons,
- ce que le public attend de nous,
- ce que sont nos attentes les uns envers les autres.

LE RAPPORT TAIT

Le besoin de se pencher plus attentivement sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique remonte à 1996 lorsqu'un groupe de travail dirigé par le sous-ministre John Tait, a publié *De solides assises*. Ce rapport identifiait un besoin, celui d'« aider la fonction publique à redécouvrir et à comprendre les valeurs fondamentales dont elle vit et de l'aider à les mettre en pratique dans toutes les facettes de son travail ». (Voir les quatre familles de valeurs fondamentales tirées du rapport Tait sur la fiche du Secrétariat du Conseil du Trésor - *Dialogue sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* - à l'annexe 1).

Le rapport recommandait que tous les sous-ministres exercent leur leadership et entament un « dialogue franc » avec leurs employés. Le dialogue devait tout d'abord faire apparaître les vrais questions ou problèmes professionnels et les moyens de les aborder ou de les régler. La capacité de tenir un « dialogue franc » est l'essence même du leadership de la fonction publique moderne. (Le rapport Tait et son résumé sont présentés sur le site Web du CCG.)

LA CRÉATION D'UN GENRE DE REFUGE SÛR

Pour accorder au « dialogue franc » une chance de réussite, il est essentiel pour nous tous de créer des milieux de travail qui favorisent un tel dialogue. Dans de tels milieux, constituant des refuges sûrs, le débat devrait:

- être sincère et libre de toute perception de récrimination éventuelle,
- prendre place avec la haute direction et le personnel,
- être permanent,
- porter sur les questions qui touchent vraiment le personnel.

La série des Discussions informelles du CCG sur les valeurs et l'éthique réussi à créer une sorte de refuge sûr, au moins au niveau des gestionnaires et des gestionnaires en formation.

La partie suivante, dans laquelle nous décrivons la méthode que nous avons utilisée, est destinée tout particulièrement à tous ceux et celles qui envisagent d'organiser des études de cas sur les valeurs et l'éthique.

BÂTIR SUR DE SOLIDES ASSISES – LE DIALOGUE CONTINUE

ÉTUDES DE CAS – COMMENT PROCÉDER

Il y a bien des manières d'étudier les valeurs et l'éthique. L'utilisation et l'application de la méthode par études de cas sont déterminées par le contexte organisationnel, qu'il s'agisse d'un ministère, d'un forum régional ou d'un groupement fonctionnel.

Au CCG, nous avons mis à l'essai une méthode qui a bien fonctionné : il s'agit de séances d'une heure et quart avec 70 à 80 participants. Les cas présentent des dilemmes courts et généraux choisis pour stimuler la solution de problèmes dans un contexte d'apprentissage. Les séances s'adressent aux gestionnaires de tous les niveaux et aux stagiaires en gestion de tous les ministères et organismes.

Les études de cas s'inscrivent dans le cadre de nos « Discussions informelles ». Une fois par semaine, de 8 h 30 à 9 h 45 exactement, nous tenons des séances sur divers thèmes, par exemple:

- Leaders et visions mobilisatrices;
- Au-delà de la nouvelle;
- Au service des Canadiens à l'ère du savoir.

Cette liste est complétée par une table ronde sur les valeurs et l'éthique tenue le deuxième jeudi du mois. Les composantes de cette méthode sont indiquées dans les pages suivantes. Nous vous encourageons à les ajuster à vos besoins.

OBJETS

Les séances visent en premier lieu à rendre le personnel plus conscient des valeurs et de l'éthique, à lui donner l'occasion de

discuter les concepts liés aux valeurs et à l'éthique et à amorcer au sein de la fonction publique le « dialogue franc » proposé par John Tait.

Ces séances visent aussi à illustrer une méthode de résolution des dilemmes touchant les valeurs et l'éthique – la discussion ouverte d'une question comportant des énoncés clairs, des positions différentes et le travail d'équipe pour la recherche de solutions. La méthode peut être utilisée par les ministères et les organismes pour explorer les questions touchant toute l'organisation et en dégager des valeurs communes. Elle illustre aussi un modèle de débat que les unités de travail peuvent utiliser pour résoudre des dilemmes spécifiques avant qu'ils ne prennent trop d'ampleur.

Nos études de cas ne prétendent pas résoudre les problèmes décrits, mais servent plutôt à discuter des facteurs, des valeurs, des options et des conséquences, et à explorer les différentes approches des divers intervenants. La résolution des problèmes demanderait plus d'information sur le cas, plus de temps et nécessiterait la présence d'un décideur (personne ou groupe dûment chargé d'arriver à une conclusion).

THÈMES APPROPRIÉS

Les thèmes doivent être concrets et réalistes – ils doivent refléter l'expérience des participants et stimuler leurs intérêts. Ils doivent toutefois se situer dans un décor général et fictif pour que le débat porte sur les valeurs et l'éthique et non sur des plaintes précises d'individus en particulier.

Les thèmes utilisés pour ouvrir une série d'études de case devraient être plus simples que les thèmes qui suivront, car il faut donner aux organisateurs, aux présentateurs et aux participants le temps de se familiariser avec la formule avant de passer aux situations plus complexes.

Les cinq thèmes des premières discussions informelles du CCG sont les suivants :

- transparence ou confidentialité dans la divulgation de l'information,
- équilibre entre la compassion envers les employés et les contraintes opérationnelles,
- valeurs professionnelles – nouvelle gestion des risques ou

prudence traditionnelle,
- application des règles ou humanité dans le service au public,
- responsabilité – le cas des scientifiques au service de l'État et des gestionnaires en science et technologie (S et T).

Un groupe de travail interministériel créé dans le cadre de cette initiative a dressé, avec l'aide d'un consultant, une première liste de thèmes potentiels d'après laquelle les cochampions des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique ont choisi les thèmes définitifs. Ces thèmes sont ceux qui revenaient le plus fréquemment dans les archives de cas de la fonction publique (Citoyenneté et Immigration, Travaux publics et services gouvernementaux, Défense nationale, etc.). Soulignons à cet égard qu'il est important de consulter largement pour sélectionner les thèmes et préparer les cas.

DESCRIPTION DES CAS

Les cas présentent souvent des dilemmes qui se situent dans les zones grises où les valeurs sont en conflit et où l'importance relative des valeurs particulières est incertaine. Les cas touchent l'application des valeurs organisationnelles d'une manière éthique plutôt que la bonne administration des règles comme celles sur les conflits d'intérêts. (Voir la fiche du Secrétariat du Conseil du Trésor – *Dialogue sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* – à l'annexe 1 pour des définitions d'une valeur, de l'éthique et d'un dilemme éthique).

Les cas illustrent des situations dans lesquelles les acteurs doivent agir pour résoudre un problème. Le « dialogue franc » a pour but d'aider les fonctionnaires à ne pas commettre d'actes professionnels douteux; le cas serait donc moins utile si les acteurs s'étaient comportés antérieurement d'une manière ayant amené l'adoption de mesures correctives.

Certains cas sont rédigés de façon à mettre le participant directement au cœur du dilemme (p. ex. vous servez le public à un « guichet unique » où vous êtes confronté à un problème particulier mettant en jeu des valeurs différentes). Nos cas comprennent au moins deux acteurs (habituellement un agent et un gestionnaire) et conduisent l'auditoire à aborder la situation sous l'angle de chaque partie pour en saisir la démarche, ce qui fournit une bonne toile de fond pour faire ressortir de façon équilibrée les intérêts des divers intervenants – un élément essentiel du « dialogue franc ».

Les descriptions des cas ne doivent pas donner trop de détails pour que l'on ne perde pas de temps à débattre des aspects secondaires du problème. Les cas concis forcent les participants à réfléchir sur l'information additionnelle qui serait nécessaire à la résolution du cas.

Dans nos cas, les acteurs sont désignés par une lettre (par exemple C. et M.) pour ne pas révéler leur sexe et leur identité en tant qu'anglophone ou francophone. La formule manque peut-être de naturel mais elle a l'avantage d'axer le débat sur les valeurs et l'éthique dans l'ensemble de la fonction publique.

PLAN DE LA SÉANCE

Voici le programme d'une séance typique :

8 h 30	Présentation par l'hôte et les animateurs (cochampions)
8 h 35	Trois panélistes présentent leurs points de vue pendant 5 à 7 minutes chacun
8 h 55	Discussion par groupes de 8 à 10 participants pendant 20 minutes
9 h 15	Un représentant présente les faits saillants de la discussion de son groupe (jusqu'à 2 minutes chacun)
9 h 35	Les panélistes ont chacun 3 minutes pour faire la synthèse
9 h 44	Clôture de la séance et demande de remplir le formulaire d'évaluation

Avant la séance, l'animateur rencontre brièvement les panélistes et on procède à la vérification du son. Pendant ce temps, les participants s'inscrivent, prennent un café, lisent le cas et se présentent aux collègues assis à leur table.

CHOIX DES PANÉLISTES

Nos séances sont généralement organisées avec des panélistes au niveau de sous-ministre adjoint. Elles offrent la chance aux cadres supérieurs de montrer qu'ils sont prêts à discuter des valeurs et de l'éthique avec les gestionnaires de tous les niveaux. Leur participation est une manifestation visible de leur soutien au débat, souligne l'importance des questions et leur

permet de s'initier au « dialogue franc ». Les séances leur offrent la possibilité de s'informer des préoccupations des autres niveaux de l'organisation et de tirer profit des faits imprévus qui surviennent souvent durant la période de discussion.

Les panélistes peuvent provenir aussi des niveaux inférieurs de l'organisation – et un mélange de panélistes issus de niveaux différents serait une variante intéressante. Ce qui est important, c'est que les panélistes soient crédibles et informés de la question à l'étude et puissent défendre avec enthousiasme la position qu'ils présentent. La maîtrise des deux langues officielles est un atout dans les séances bilingues (nous y reviendrons).

INFORMATION AUX PANÉLISTES

Les panélistes devraient présenter différentes positions sur le cas pour stimuler la discussion. Ils peuvent défendre un aspect du dilemme ou tenir le rôle d'un autre intervenant dans le cas. (Le danger du jeu de rôle c'est qu'il peut représenter une caricature plutôt qu'une position importante à considérer.)

L'animateur doit indiquer clairement que les panélistes ont été priés d'adopter des positions différentes. Lorsque le point de vue du panéliste diffère de la position qu'il présente, il doit, explicitement, indiquer sa propre position lors de la synthèse à la fin de la séance pour assurer l'intégrité du dialogue.

Dans nos séances, trois positions sont préparées d'avance et communiquées aux panélistes. Les panélistes choisissent alors une position de base et préparent leurs remarques.

Ainsi, pour la discussion sur le thème de la transparence contre la confidentialité dans la diffusion de l'information (le Cas 1 présenté au chapitre **Cinq études de cas**), les notes suivantes ont été remises aux panélistes.

> **Positions individuelles possibles** (pour animer la discussion)
>
> **Le panéliste 1** peut faire valoir que la divulgation intégrale des renseignements non protégés est l'une des exigences clés des régimes démocratiques (la position initiale de C., l'employé dans le cas). Il peut faire remarquer que la protection des renseignements personnels qui a été évoquée

au début du cas est une échappatoire. Autres questions possibles :

- Quelles valeurs seraient prédominantes si vous étiez C. : intégrité et objectivité, loyauté et responsabilité envers vos supérieurs ou autres valeurs?
- Est-ce que C. devrait protester car en supprimant des éléments dans la réponse au demandeur le ministère induirait celui-ci en erreur?

Le panéliste 2 pourrait mettre l'emphase sur la prudence dans la divulgation de l'information pour éviter les malentendus et le mauvais usage possible de l'information – la demande vient peut-être d'un député de l'opposition. (C'est la position de M., le cadre supérieur dans le cas.) Autres questions possibles :

- Quelles valeurs seraient prédominantes dans la zone grise si vous étiez M.?
- Si M. l'emporte sur C., comment M. peut-il garder la confiance des employés et leur montrer qu'ils continuent d'être respectés?

Le panéliste 3 peut accentuer la gravité du cas en indiquant les conséquences négatives résultant du refus de donner l'information (par exemple, les journalistes qui travaillent sur la même question pourraient mentionner la réticence du ministère dans leur reportage). Pour passer à l'étape de la discussion, le panéliste peut donner une réponse raisonnable à la question initiale :

- Quel degré de transparence est suffisant?

Pour savoir comment les panélistes ont en fait présenté ces positions, voir le rapport de la discussion sur le premier cas au chapitre suivant.

Les panélistes **ne** doivent **pas** commencer le débat par une déclaration décisive sur la résolution du cas selon leur point de vue car cela bloque le dialogue. Ils doivent plutôt prendre des risques et défier les membres de l'auditoire afin qu'ils apportent leurs propres réflexions. L'étude de cas apporte davantage aux participants si on les incite à tirer les conclusions eux-mêmes.

PARAMÈTRES DE L'AUDITOIRE

Notre auditoire se composait essentiellement de gestionnaires et de gestionnaires en formation. L'approche par études de cas peut être modifiée pour inclure le personnel en général, et les séances « mixtes » seront essentielles lorsque la technique des études de cas sera plus répandue dans les ministères et les organismes. Toutefois, il faudra cependant continuer à tenir des séances conçues en fonction des besoins spéciaux des gestionnaires.

L'inscription à une séance était limitée à 70-80 personnes; toutefois, les personnes qui avaient été refusées bénéficiaient d'une priorité pour la séance suivante. Pour l'auditoire, nous avions prévu dix tables accueillant chacune de 7 à 8 personnes. Les séances plus importantes qui sont envisagées donneront lieu à des changements dans la conception mais pour assurer la franchise du dialogue il faudra toujours limiter le nombre de participants, la taille des groupes, et le nombre de groupes.

Nos séances ont été jusqu'à présent bilingues et les panélistes et les animateurs ont employé les deux langues sans traduction simultanée. Tous les documents sont évidemment bilingues. Les participants ont le choix entre les tables où l'on s'exprime en anglais ou en français et les représentants des tables pouvaient présenter dans la langue de leur choix. Les séances unilingues sont souhaitables dans certaines situations à condition que les personnes qui parlent l'autre langue aient la possibilité de faire l'étude de cas dans la langue officielle de leur choix.

Les cinq premières séances ont eu lieu dans la capitale nationale mais il est prévu que des séances seront tenues dans d'autres régions. Les thèmes qui seront abordés ne seront pas nécessairement ceux qui ont été jugés importants dans la Région de la capitale nationale (RCN), et il faudra consulter les organisateurs locaux et les participants potentiels.

RÔLE DE L'ANIMATEUR

Les animateurs (un cochampion ou les deux) présentent le cas et veillent à ce que chacun respecte les limites de temps dans le cadre de la séance d'une heure quinze, car si on laisse quelqu'un dépasser le temps qui lui est alloué pour son intervention, on réduit celui des autres intervenants et, du fait, la richesse du dialogue.

Dans l'introduction, il convient de décrire brièvement le contexte de l'initiative en l'adaptant à chaque auditoire – le rapport Tait, le soutien continu du greffier et le lien avec les nombreuses initiatives à la fonction publique (voir les détails à la rubrique Introduction).

L'animateur peut faire référence à la documentation :

- le cas,
- les notes biographiques des panélistes,
- la fiche du Secrétariat du Conseil du Trésor – *Dialogue sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* – qui contient des définitions d'une valeur et de l'éthique, une démarche pour le traitement des dilemmes éthiques et des exemples de valeurs tirés du rapport Tait (voir l'annexe 1),
- le formulaire d'évaluation de la séance (voir l'annexe 2).

L'animateur ne lit pas le cas car cela prendrait trop de temps, surtout dans les deux langues officielles. Il indique bien qu'il n'est pas question de régler le cas durant la séance même mais simplement d'amorcer un processus.

Pendant la discussion, l'animateur et les panélistes peuvent circuler autour des tables pour écouter ou faire de courts commentaires et soutenir ainsi la communication dans les deux sens, c'est-à-dire le dialogue.

Dans sa synthèse, l'animateur peut indiquer que l'auditoire a été exposé aussi bien à un cas spécifique qu'à une méthode de discussion générale des valeurs et de l'éthique. Il doit aussi inviter chacun à remplir le formulaire d'évaluation.

ENREGISTREMENT DE LA SÉANCE

Le CCG a enregistré les exposés des panélistes pour s'en servir éventuellement comme matériel didactique. Cependant les projecteurs et les caméras tendent à créer un milieu artificiel à l'ouverture de chaque séance. Les discussions n'ont jamais été enregistrées parce que les participants avaient indiqué que l'enregistrement empêcherait un échange de vue sincère.

On a plutôt eu recours à la prise de notes durant les séances; ces notes sont résumées dans les rapports présentés dans le chapitre suivant. Les noms des conférenciers n'y sont pas mentionnés et les matières sont groupées par sujet.

ÉVALUATION DES SÉANCES

Les participants sont invités à remplir un formulaire d'évaluation d'une page pour indiquer leur niveau de satisfaction sur le contenu et la formule de présentation de la séance, de son utilité pour leur travail et pour proposer des améliorations pour les séances futures (voir l'annexe 2).

Le taux de réponse au questionnaire d'évaluation est très élevé. Plusieurs thèmes ont été suggérés pour les prochaines séances et on a fortement encouragé les organisateurs à étendre leurs activités. Le consensus est clair : ces séances fournissent de l'information et des techniques qui sont importantes et utiles dans le domaine des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique d'aujourd'hui.

BÂTIR SUR DE SOLIDES ASSISES – LE DIALOGUE CONTINUE

CINQ ÉTUDES DE CAS

Les cinq études de cas ont été coparrainées par le Centre canadien de gestion (CCG) et le Bureau des valeurs et de l'éthique (BVE) du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Les animateurs des séances étaient les cochampions des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique, Janice Cochrane, sous-ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, et Scott Serson, président de la Commission de la fonction publique du Canada.

Les séances ont été ouvertes et closes par Louis Vadeboncœur (CCG) et Ted Marks (BVE).

Nous remercions de leur contribution, vivement appréciée, les panélistes suivants :

Margaret Amoroso (Le Réseau du Leadership)
Verna Bruce (Anciens Combattants Canada)
Michel Cardinal (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada)
John Davis (Pêches et Océans Canada)
Bill Doubleday (CCG)
Jean-Guy Fleury (Bureau du Conseil privé)
Ralph Heintzman (Secrétariat du Conseil du Trésor)
Nicole Jauvin (Bureau du Conseil privé)
Marc Lafrenière (Bureau d'information du Canada)
Huguette Labelle (anciennement de l'ACDI)
Judith Moses (Agriculture et Agroalimentaire Canada)
Michel Smith (Secrétariat du Conseil du Trésor)
Joanne Toews (Secrétariat du Conseil du Trésor)
Georges Tsaï (Citoyenneté et Immigration Canada)
Diane Vincent (Agriculture et Agroalimentaire Canada)

CAS 1 - « COMBIEN FAUT-IL EN DIRE ? »

La transparence contre la confidentialité dans la divulgation de l'information

Au cours de la dernière année, C. a entendu dire, à maintes reprises, que la transparence était le fondement même de la démocratie, et ne comprenait que quelques exceptions, dont celle des droits sur la protection des renseignements personnels.

C. vient de recevoir une demande de renseignements du bureau de M., un cadre supérieur. La requête provient d'un parlementaire. C. a préparé une réponse complète, appuyée des faits détaillés et du contexte approprié. Alors que la réponse officielle est en voie d'être mise en forme finale, M. demande de laisser tomber certains aspects de la réponse qui n'ont pas été demandés précisément, et dont certains éléments ne sont pas particulièrement élogieux pour le ministère.

Quelles sont les questions d'éthique mises en cause ici? Que feriez-vous si vous étiez à la place de C., qui a préparé la réponse, et comment traiteriez-vous la question si vous étiez à la place de M., le cadre supérieur ?

Ce cas représente une situation hypothétique. Il a été présenté pour les fins d'une discussion seulement et ne se rapporte à aucun cas réel de manquement à l'éthique.

TROIS PERSPECTIVES SUR LE CAS PRÉSENTÉ

Approche 1 : Gestion de la transparence et confiance du public

Le gouvernement doit, dans la mesure du possible, divulguer l'information qui n'est pas protégée par des règles relatives à la protection des renseignements personnels ou à la confidentialité.

Plusieurs arguments étayent cette position.

La divulgation de l'information peut être envisagée du point de vue utilitaire – quelles en sont les conséquences? Le secret a l'avantage de permettre au gouvernement de conserver une certaine emprise sur les dossiers. (Une part de secret s'impose bien entendu dans certaines situations militaires, dans des affaires policières et des négociations internationales.) Par contre, l'ouverture réduit la méfiance à l'endroit du gouvernement et enrichit le débat public sur les options de politiques. De nos jours, les faits non divulgués par le gouvernement ont tendance à faire surface de toute façon – le gouvernement se trouve alors sur la défensive et perd du temps à gérer des crises qu'il a provoquées lui-même.

La divulgation de l'information peut être envisagée du point de vue moral. Le public a besoin d'information pour prendre des décisions démocratiques intelligentes et éclairées; de même, la confiance et l'honnêteté doivent être préservées entre le public et le gouvernement. Cependant, l'employé C. doit aussi se montrer loyal envers le cadre supérieur M. qui souhaite omettre certains renseignements. Pour résoudre ce conflit, C. devrait protester plus ou moins vigoureusement, contre l'élimination de l'information selon le degré de distorsion du texte final causé par les omissions demandées. Ses protestations ne doivent pas sortir du cadre de la fonction publique (à moins que l'information touche à des questions de sécurité du public, soulève une illégalité ou des risques de perte de vie).

Approche 2 : Honnêteté, respect des lois et justice

Le gouvernement s'oriente vers la diffusion d'une quantité accrue d'information à un plus grand nombre de Canadiens, notamment par ses sites Web. L'information qu'il y diffuse doit être simple et intéressante.

Trois séries de valeurs fondamentales s'appliquent ici :

1. Intégrité, honnêteté et primauté du droit. Il ne doit pas y avoir distorsion des faits présentés au Parlement.
2. Fiabilité et loyauté. L'impartialité politique de la fonction publique est essentielle pour préserver la confiance du Parlement et des Canadiens. Les fonctionnaires doivent travailler en équipe. Agir de sa propre initiative, « en faisant cavalier seul », peut être une erreur pour un fonctionnaire. De même, les fonctionnaires qui écrivent

tout ce qu'ils pensent et qui mettent sur papier prématurément leurs opinions personnelles peuvent faire du tort à un ministère.

3. Objectivité et justice. Les fonctionnaires doivent prendre garde de ne pas fournir plus d'information à l'une des parties d'une poursuite en justice ou d'un débat qu'à l'autre partie. Cela peut s'avérer difficile, surtout lorsque la cause dure très longtemps. M., le gestionnaire, agit correctement si l'information fournie répond entièrement à la demande. Le gouvernement doit être transparent pour que les Canadiens n'aient pas à faire si souvent de demandes spéciales.

Approche 3 : Harmonie et équilibre reposant sur le respect mutuel

Les gens sont quotidiennement confrontés à ce type de dilemmes de valeurs – au point où la carrière de certains en a souffert. Des employés continuent de divulguer de l'information sous le couvert de l'anonymat, mais pareilles fuites ne devraient pas être nécessaires.

Dans la nouvelle fonction publique, la valeur traditionnelle de la loyauté entre employé et gestionnaire doit être considérée comme fondée sur le respect mutuel.

La loyauté n'est plus une question de rapport maître-serviteur, mais exige plutôt une responsabilité mutuelle et l'habilitation.

La discussion entre C. et M. tiendra compte de questions telles que :

- Est-ce que C. a découvert quelque chose d'illégal?
- Y a-t-il quelque chose qui offense la conscience personnelle ou les valeurs morales de C.?
- Est-ce que C. fait du zèle?
- Faut-il prendre en considération d'autres facteurs dans le milieu de travail ou sur la scène politique?

M. est responsable du contenu de la note finale dans ce cas-ci, mais il lui incombe aussi d'expliquer à C. les motifs de ses décisions quant au contenu.

M. en sait probablement davantage sur les enjeux politiques en cause. Néanmoins, il est essentiel de noter que M. et C. partagent les mêmes valeurs fondamentales – ensemble, ils

doivent trouver un équilibre dans le conflit entre transparence et confidentialité. Il n'y a pas de solution définitive ou de bonne réponse; la résolution du conflit dans ce dilemme est une question de jugement et peut ne pas faire consensus.

La mise en pratique de nos valeurs constitue une entreprise de longue haleine, essentielle à ce que nous tentons de réaliser dans la nouvelle fonction publique. La norme pour les fonctionnaires, qui doit tenir compte de l'intérêt public, est plus rigoureuse que dans les autres organisations. L'honnêteté et les autres valeurs fondamentales doivent être mises en pratique tous les jours.

FACTEURS PRIS EN CONSIDERATION ET SOLUTIONS PROPOSÉES

CONTRIBUTIONS DES PARTICIPANTS

Les participants ont réitéré à maintes reprises :

- l'importance des valeurs de la fonction publique que sont la transparence, l'impartialité, la responsabilité envers le Parlement, la confiance entre la fonction publique et les Canadiens, et la confiance au sein de la fonction publique;
- l'importance d'arriver à un équilibre pour résoudre les conflits entre la transparence et la confidentialité; et
- les dangers associés aux « initiatives personnelles » des fonctionnaires.

Les participants ont aussi répété que même si le cadre supérieur M. en sait davantage sur le dossier dans son ensemble, il doit expliquer le motif de ses décisions à C. En fait, M. et C. doivent travailler ensemble à résoudre le problème.

Autres questions abordées par les participants:

Le cas peut être abordé de manière purement systématique, à partir de ses origines comme demande parlementaire à laquelle la fonction publique doit répondre. L'analyse consisterait, entre autres, à désigner les valeurs et les multiples intervenants de façon à circonscrire la « zone grise » du processus décisionnel.

Le recours à la dénonciation au moyen d'enveloppe brune dénote une carence personnelle ou organisationnelle au chapitre des valeurs et de l'éthique.

Il est facile d'embrasser la transparence quand on n'a jamais été confronté à un cas réel – nous devons être réalistes. Les fonctionnaires doivent respecter la loi et non pas s'en servir comme paravent.

L'argument selon lequel les faits ont tendance à faire surface lorsque le gouvernement tente de les garder secrets ne doit pas servir à justifier la divulgation irréfléchie d'information.

La fonction publique pourrait gagner à se doter d'une politique limpide sur la divulgation de l'information.

La transparence intervient non seulement dans les relations avec le public et le Parlement, mais aussi dans les relations entre C. et M.

Dans un cas de ce genre, il faudrait trouver une façon de dialoguer avec l'auteur initial de la demande pour clarifier quels sont les renseignements dont il a besoin.

La discussion sur les valeurs et l'éthique a pour but d'arriver à une compréhension mutuelle.

Lorsqu'un employé débutant ou inexpérimenté est confronté à un dilemme d'ordre éthique, le gestionnaire peut souvent l'aider en lui fournissant de l'information sur le contexte ce qui pourrait faciliter sa décision.

L'objectif de répondre à une demande est de fournir de l'information utile, non seulement des faits. Les faits se doivent d'être présentés dans un contexte où ils pourront être utiles.

Le gouvernement devrait fournir d'emblée plus d'information au public pour que ce dernier n'ait pas à recourir aussi souvent aux dispositions relatives à l'accès à l'information.

Conclusions des modérateurs et des panélistes

Un cas en apparence simple peut soulever d'importantes questions de valeurs et d'éthique.

Nous avons besoin d'un dialogue sur ces questions à tous les échelons de l'organisation en abordant les quatre types de valeurs mentionnés dans le rapport Tait (voir la fiche du Secrétariat du Conseil du Trésor – *Dialogue sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* – à l'annexe 1).

La discussion a montré sans équivoque l'importance clé du respect mutuel et de la communication entre C. et M. pour en arriver à une application partagée des valeurs.

La confiance entre les fonctionnaires est aussi importante que la confiance entre les fonctionnaires et le public, le gouvernement et le Parlement.

M., le cadre supérieur, ne devrait pas laisser C. consacrer trop de temps à ce dossier avant de discuter avec lui du genre de réponse qui est demandée – bien entendu, cela se révèle souvent difficile sur le plan opérationnel.

La divulgation d'information devrait avoir pour but de rendre superflu le recours aux demandes officielles d'accès à l'information.

La discussion entre C. et M. sur ce dossier relève du dialogue plus vaste sur les valeurs et l'éthique que réclamait John Tait.

Il semble que par le passé, les bons coups du gouvernement étaient rendus publics alors que ses moins bons coups demeuraient secrets. Aujourd'hui, il semble que le contraire se produise. Nous avons besoin d'une approche équilibrée de la transparence.

La discussion n'a pas assez porté sur la responsabilité ministérielle en tant que valeur fondamentale dans ce dossier – les fonctionnaires (C. et M.) travaillent tous deux pour le compte du ministre élu.

Une tendance générale à classifier les documents avec des cotes de sécurité élevées persiste, ce qui réduit l'ouverture.

La fonction publique doit se doter d'un cadre de travail sur la divulgation de l'information en se fondant sur la transparence.

Les valeurs fondamentales de la fonction publique sont des valeurs collectives (plutôt que personnelles). Ces valeurs doivent faire l'objet d'un dialogue et leur application doit être une activité partagée.

CAS 2 - « LES CHOSES SE GÂTENT !»

Le juste équilibre entre la compassion envers les employés et les contraintes opérationnelles

Comment les gestionnaires devraient-ils démontrer leur appui à leurs employés dans une fonction publique axées sur les valeurs ? Toutes les valeurs sont importantes — mais la question est de savoir lesquelles sont les plus importantes.

B. dirige un petit groupe de travail. Une employée, N., arrive souvent en retard et disparaît souvent pour de longues périodes. Les interventions informelles auprès de cette employée n'ont rien donné. Or, il se trouve que N. est une mère seule. Elle prétend bien faire son travail, et elle obtient souvent la permission d'apporter du travail à la maison, pour reprendre les heures où elle doit s'absenter.

En même temps, un autre employé, S., met en péril sa santé physique et sa santé mentale en assumant plus que sa tâche normale de travail. B. craint que S. ne tombe malade et ne doive s'absenter du travail pour une longue période.

Quelles sont les questions d'éthique mises en cause ici? Si vous étiez à la place de B., le gestionnaire, que feriez-vous avec N., qui arrive en retard, et avec S., qui assume plus que sa part de travail ?

Ce cas représente une situation hypothétique. Il a été présenté pour les fins d'une discussion seulement et ne se rapporte à aucun cas réel de manquement à l'éthique.

TROIS PERSPECTIVES SUR LE CAS PRÉSENTÉ

Approche 1: Valeurs liées aux personnes – compassion et respect

Les questions de ressources humaines reçoivent une attention croissante dans le secteur privé, et le gouvernement emboîte également le pas (par exemple, *La Relève* et autres initiatives qui l'ont suivie).

Le gouvernement doit reconnaître l'importance d'équilibrer le travail et la vie privée s'il souhaite être un milieu de travail exemplaire (à noter que selon le récent sondage sur la fonction publique, la charge de travail constitue une grave question).

Les équipes de travail doivent être traitées équitablement mais le travail doit être fait. Les deux différents employés de ce cas sont le reflet de la question d'équilibre entre la vie professionnelle et la vie personnelle.

Solutions possibles pour N., la mère seule. Elle pourrait travailler à la maison, établir une semaine de travail comprimée, ou avoir un horaire variable. Le gestionnaire, B., doit avoir une conversation avec N. sur les besoins de sa famille et les solutions pouvant être envisagées. N. a peut-être besoin de support technique comme un ordinateur ou un logiciel. Des ajustements au sein du bureau peuvent également être effectués pour aider N. D'un autre côté, le problème de N. se situe peut-être au niveau de la santé ou de l'école. Il pourrait être utile de prévoir un remplaçant pour N. le temps qu'elle règle son problème ou encore de lui suggérer le programme d'aide aux employés (PAE).

Solutions possibles pour S. qui travaille trop. Le gestionnaire B. doit discuter avec S. du travail supplémentaire qu'il assume et des signes de stress qu'il démontre. Le comportement de S. provient-il de la culture organisationnelle qui sous-entend que le fait d'apporter du travail à la maison est un moyen d'obtenir de l'avancement? Le gestionnaire B. est-il en fait le modèle de S.? S. gère-t-il bien sa charge de travail? S. a peut-être besoin de formation sur la gestion du temps, d'aide ou de conseils du PAE? Y a-t-il un problème général au sein de l'unité? La seule façon de le savoir est de travailler avec l'équipe et de chercher une solution. L'ajout d'un employé à temps partiel pourrait peut-être régler le problème de S. Les délais sont-ils trop serrés? Y a-t-il des conflits au niveau des priorités de travail? Y a-t-il un problème au niveau des processus ou procédures de travail?

Conclusions : La gestion doit aider ses employés et peut s'attendre à de bons résultats de la part d'employés bien

soutenus et heureux. Les valeurs liées aux personnes sont la clé d'une bonne gestion (respect, empathie et compassion, rationalité). Ces valeurs doivent être en équilibre avec les valeurs professionnelles (efficacité et travail d'équipe).

Approche 2 : Valeurs professionnelles – Excellence du service et contraintes opérationnelles

La compassion est importante mais elle ne résout pas les problèmes de gestion. Les gestionnaires doivent préserver les valeurs opérationnelles tout en instillant une autodiscipline à l'équipe de travail.

On ne peut laisser une personne nuire au service à la clientèle. Le but ultime est d'obtenir le meilleur service pour le plus grand nombre de personnes.

Solutions possibles : Des normes d'excellence doivent être établies pour le service à la clientèle. Tous les membres d'une équipe doivent comprendre et démontrer l'importance d'un excellent service. Le travail doit être redistribué de façon juste et équitable pour toute l'équipe. Un horaire flexible serait peut-être la solution au problème de N. Les membres de l'équipe peuvent être amenés à corriger ensemble le problème. B. a un problème de gestion – B. aurait peut-être avantage à suivre un cours sur la façon d'amener une équipe à travailler ensemble d'une façon efficace. S. semble être celui qui présente le meilleur rendement et l'équipe a besoin de S.; alors B. doit parler à S. de son problème de surcharge de travail, et lui suggérer peut-être de recourir aux services d'un PAE. Les valeurs clés sont : efficacité, excellence, intérêt du public, qualité des services, travail d'équipe, honnêteté, rationalité, décence et tolérance.

Approche 3 : Équilibre entre les valeurs liées aux personnes et les valeurs professionnelles

Il est important de prendre du recul et d'examiner quels types de valeurs sont en conflit. Un cadre à cinq niveaux est suggéré par John Tait (voir la fiche du Secrétariat du Conseil du Trésor – *Dialogue sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* à l'annexe 1). Pour chaque valeur impliquée dans le conflit, il convient de se poser les questions suivantes :

1. Est-ce une valeur démocratique centrale ou fondamentale comme la primauté du droit?

2. Est-ce une valeur professionnelle liée à la fonction publique comme l'efficacité et le travail d'équipe?
3. Est-ce une valeur organisationnelle – ce que Tait appelle une valeur d'éthique – comme l'honnêteté et la confiance du public?
4. Est-ce une valeur liée au milieu de travail ou aux personnes, comme le respect et la rationalité?
5. Est-ce une valeur personnelle comme la famille?

Le conflit dans ce cas se situe entre les valeurs personnelles et les valeurs liées au milieu de travail. Les valeurs de N. quant à la famille et aux enfants doivent être conciliées avec les valeurs liées au milieu de travail comme les normes de service et de travail. À noter que les valeurs personnelles d'une personne changent au cours de sa vie.

Solutions possibles. L'objectif est d'arriver à une distribution équitable de la charge de travail et à une résolution mutuelle du problème. Le gestionnaire peut avoir à ajuster, mais sans compromis, les normes élevées de service au public. Le dialogue peut aider à résoudre les problèmes. Nous devons accorder une plus grande place à l'expression des valeurs personnelles et des valeurs liées au travail dans ces dialogues. Les employés peuvent avoir besoin de services d'aide.

FACTEURS PRIS EN CONSIDÉRATION ET SOLUTIONS PROPOSÉES

CONTRIBUTIONS DES PARTICIPANTS

Les participants ont insisté sur l'importance de la justice, d'un traitement équitable des employés, et de l'intégrité. Les gestionnaires doivent prêcher par l'exemple et s'interroger. Les conflits entre les valeurs liées au travail et les valeurs personnelles doivent être résolues en équilibrant les valeurs, et non pas en laissant une valeur prendre le dessus sur une autre. La résolution du problème demande que l'on améliore le travail en équipe et la communication sur ces questions.

Des points additionnels ont été soulevés par les participants :

C'est un excellent cas de ressources humaines et très pertinent.

Les valeurs principales de ce conflit semblent être les valeurs professionnelles liées à la fonction publique et les valeurs

personnelles. À noter que les employés pourraient avoir à apprendre davantage sur les valeurs professionnelles liées à la fonction publique qui entrent en jeu.

Nous n'en savons pas suffisamment sur B. en tant que gestionnaire – B. semble être un gestionnaire absent. Un gestionnaire doit s'impliquer, établir des normes et apporter des solutions.

- **Le gestionnaire doit encourager le travail en équipe et favoriser une compréhension commune des heures de travail, clarifier les attentes face à la charge de travail et développer des compétences morales.**

Le gestionnaire doit établir un sentiment de communauté au sein de l'équipe, axé sur l'importance de l'équilibre des valeurs liées au travail et à l'environnement de travail.

Le gestionnaire B. doit s'entendre avec N. sur son comportement et sa situation personnelle et sur ce qu'il attend d'elle avant de passer à l'action. Le fait qu'elle soit chef de famille monoparentale n'est peut-être pas la cause réelle de son comportement en milieu de travail. La solution serait peut-être tout simplement d'accrocher un avis sur un tableau lorsque N. est partie et qu'elle y laisse son numéro de téléphone à la maison.

Le gestionnaire B. doit aider S. à comprendre que sa santé physique et mentale se détériore. S. peut avoir plusieurs raisons pour travailler de la sorte. Il a peut-être des idées préconçues irréalistes sur ce qu'on attend de lui. S. demeure peut-être au travail pour éviter de retourner à la maison.

Le gestionnaire B. doit éviter d'être trop paternaliste, mais doit tout de même établir des normes de service suffisamment élevées.

L'organisation et les heures de travail doivent peut-être être clarifiées et établies formellement. Bien sûr, un horaire flexible peut être plus facilement mis en place dans l'administration centrale que dans les points de services régionaux tels les passages frontaliers et les prisons. Le gestionnaire doit encourager la rétroaction sur les moyens de résoudre les problèmes.

À la base, il faudrait procéder à une analyse plus poussée et à un diagnostic de la situation dans laquelle se trouve l'unité. Par exemple, il faudrait des renseignements additionnels sur le travail et le rendement réels de N. et S. Il est possible que N. produise en fait un meilleur rendement que S.

Conseil à cette équipe de travail : adopter une approche de résolution de problème en groupe – avoir des conversations sur les problèmes des deux employés dans le contexte de la culture de l'organisation.

Ne pas simplement résoudre le problème des deux employés. Faire l'inverse : observer l'équipe dans son ensemble et évaluer les répercussions des solutions possibles sur les individus. Entre autres, N. doit savoir ce que les autres membres de l'équipe pensent de son comportement.

Tenir compte des syndicats dans ce cas – le gestionnaire établit peut-être un précédent.

Le superviseur doit établir des attentes, des valeurs et des mesures de rendement relativement aux résultats, mais les gestionnaires ne possèdent pas toujours les bons outils pour évaluer ces résultats.

Pour résoudre ce cas, il faut du dialogue, de la rétroaction tous azimuts et une définition claire des valeurs de l'équipe.

Le gestionnaire B. doit clarifier les objectifs mais peut également avoir besoin de l'aide de la part de son organisation – politiques sur les horaires flexibles, ordinateurs pour le travail à la maison, etc.

Certains participants ont évité d'essayer de trouver des solutions optimales. Ils ont noté que :

- Ce cas ne présente pas un réel conflit moral mais des préoccupations sur la façon d'intégrer différentes valeurs.
- La question des valeurs n'est pas une question d' « uniformisation » – il doit y avoir une certaine flexibilité au niveau de l'importance accordée aux valeurs.
- La question porte sur la façon de faire preuve de compétence morale dans une organisation, surtout en présence de conflits au niveau des valeurs (par exemple, compassion, équité et respect pour les personnes d'un côté, et efficacité organisationnelle, efficience et excellence de

l'autre). Ce n'est pas une question de choix – aucune valeurs ne doit être rejetée.

- La fonction publique doit aider ses gestionnaires à apprendre à intégrer des ensembles de valeurs apparemment en conflit.

Conclusions des modérateurs et des panélistes

Il faut clarifier les valeurs de l'équipe et les attentes de travail.

Les équipes doivent discuter et établir des définitions et une compréhension des attentes de leurs pairs en ce qui a trait aux résultats. Il est important de discuter des valeurs pour aider l'équipe à travailler ensemble et à développer une compétence morale.

Dans ce cas, le gestionnaire ne semble pas avoir encore fait quoi que ce soit – les gestionnaires doivent encourager le dialogue et la communication. Les gestionnaires doivent apprendre à écouter et à comprendre leurs employés, en particulier ceux qui présentent des problèmes. Les gestionnaires doivent aussi s'auto-évaluer et observer les répercussions de leur gestion sur l'équipe.

Si un gestionnaire dirige des opérations en région, il ne peut accorder une flexibilité à certains employés et fournir en même temps des services de qualité.

Favoriser la compétence morale d'une organisation requiert des outils de diagnostic mieux adaptés pour évaluer les dilemmes et une sensibilité pour trouver les solutions adéquates.

Nous devons considérer les problèmes de ce cas comme des questions globales et non pas comme des problèmes spécifiques au milieu de travail. Nous faisons tous face à des dilemmes lorsque les valeurs liées au travail se heurtent ou sont en conflit. Le dialogue (écoute active et discussions) sont les seules façons d'approfondir la compréhension et de trouver des solutions.

CAS 3 - « JE NE FAIS QUE SUIVRE LES ORDRES ! »

Valeurs professionnelles - nouvelle gestion des risques ou prudence traditionnelle

L. a un bon poste et aime son travail. L. aime bien essayer de contribuer à la mise en place d'un monde meilleur. C'est alors qu'arrive un nouveau patron, P.

S'appuyant sur les nouvelles pratiques de gestion des risques en vigueur au ministère, P. demande à L. de simplifier un important processus de telle sorte que l'on acceptera presque automatiquement la plupart des candidats. L. réplique qu'une approche plus prudente et approfondie a permis d'identifier plusieurs problèmes dans le passé. L. n'est pas convaincu que le ministère épargnera à long terme avec un processus ramené à sa plus simple expression.

P. ne tient pas compte de l'intervention de L. Un nouveau processus de demande doit être mis sur pied immédiatement.

Quelles sont les questions d'éthique mises en cause ici? Que feriez-vous si vous étiez L., qui favorise une approche plus prudente ? Comment traiteriez-vous la question si vous étiez P., le nouveau patron avec de nouvelles méthodes ?

Ce cas représente une situation hypothétique. Il a été présenté pour les fins d'une discussion seulement et ne se rapporte à aucun cas réel de manquement à l'éthique.

TROIS PERSPECTIVES SUR LE CAS PRÉSENTÉ

Approche 1 : la perspective de L., l'employé en faveur d'une approche prudente

L. estime que le professionnalisme est un élément fondamental d'une fonction publique efficace. L. comprend que la gestion des risques et la réalisation d'économies sont de nouveaux objectifs. Toutefois, L., qui fait ce travail depuis de nombreuses années, estime que l'organisation a tout intérêt à penser à long terme plutôt que de se concentrer sur des avantages à court terme.

L'unité de travail devrait prendre le temps d'étudier de plus près les changements proposés avant de les mettre en œuvre. Le principal élément en jeu est la confiance de la population et ce qu'elle pense de ces changements.

Approche 2 : la perspective de P, le nouveau patron aux nouvelles méthodes

Selon P., il n'y a là aucun problème d'éthique. L. travaille bien et fort, et a une grande expérience du travail dans la fonction publique. Toutefois, ces qualités se retournent maintenant contre L.

P. a pris le temps d'expliquer à L. pourquoi ces changements étaient nécessaires, mais L. n'en a pas saisi l'importance. P. estime qu'on ne peut pas continuer à utiliser ces vieilles méthodes pour gérer les risques simplement parce que, en toutes fins, il pourrait effectivement y avoir des risques et P. pense que L. n'est peut-être pas en mesure de faire face aux situations comportant des risques.

L. doit faire preuve de plus de souplesse, collaborer davantage et envisager de nouvelles façons de fonctionner plutôt que de se plaindre. Les anciennes méthodes étaient coûteuses. Être créatif signifie aller à rebours des méthodes traditionnelles.

Les gestionnaires doivent être déterminés à agir afin de créer un nouvel avenir où la qualité des services et les risques seront gérés et ne seront pas jugés incompatibles.

P. attend de L. qu'il soit loyal, qu'il agisse avec responsabilité et qu'il ait un bon esprit d'équipe. P. est persuadé que L. se rendra compte du bien-fondé des nouvelles méthodes une fois qu'elles seront en place.

Approche 3 : Concilier les perspectives conflictuelles

Ce cas illustre bien le genre de situation à laquelle on fait face régulièrement partout dans la fonction publique.

En fait, tous les fonctionnaires agissent comme L. et P. à un moment ou l'autre de leur carrière. Ce type de conflit survient dans toutes les organisations des secteurs privé et public.

Gérer une telle dualité et un tel paradoxe constitue un défi à la

fois pour les organisations du secteur public et pour celles du secteur privé.

Il existe deux cultures au sein de la fonction publique :

- L'une est axée sur la prudence, la probité et le professionnalisme (ce qu'on appelle parfois en anglais les « guardian values »; voir Jane Jacobs, *Systems of Survival - A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics*, Random House, 1992).

- L'autre repose sur l'obtention de résultats, l'entrepreneurship et la prise de risques, comme en témoignent les slogans « Break a rule a day » (Enfreignez un règlement par jour) et « Just do it! » (Allez-y!).

La fonction publique doit concilier les valeurs conflictuelles des citoyens, c'est-à-dire les intérêts conflictuels des citoyens ou les opinions conflictuelles de ce qui est bon pour les citoyens. Cela s'applique à la fois aux politiques d'intérêt public et à l'administration publique.

Dans ces conflits de valeurs, c'est rarement le bien et le mal qui s'affrontent. Le plus souvent, il s'agit d'un bien en conflit avec un autre bien. La meilleure façon de résoudre ces conflits est de considérer les quatre facteurs suivants:

1. les clients de l'extérieur (les citoyens et les ministres dont les intérêts doivent être perçus de l'extérieur);
2. les personnes, c'est-à-dire le personnel - la direction doit écouter le personnel et respecter son professionnalisme;
3. les dirigeants (parfois, au début de sa carrière, il peut sembler approprié de s'opposer au dirigeant, mais il faut reconnaître qu'en fin de compte les dirigeants représentent les valeurs d'une organisation);
4. les valeurs prédominantes, en particulier l'intérêt public, ce qui aidera les fonctionnaires à régler les questions de gestion.

FACTEURS PRIS EN CONSIDÉRATION ET SOLUTIONS PROPOSÉES

CONTRIBUTIONS DES PARTICIPANTS

Interaction entre L. et P.

L'une des principales difficultés dans ce cas ne repose pas sur un dilemme d'ordre éthique, mais est plutôt attribuable à la relation entre L. et P., qui démontre un manque de respect et d'intégrité. Le problème devrait être perçu dans son ensemble comme un problème de communication.

L. accorde peut-être trop d'importance à l'utilisation efficace des fonds publics, tandis que P. insiste peut-être trop sur la gestion des risques. L. et P. ne s'écoutent pas. L. et P. devraient apprendre à tirer profit de ce que l'autre dit: L. devrait apprendre à voir les choses sous l'angle de la « gestion des risques », et P. sous l'angle des risques à long terme.

Deux cultures d'organisation, une nouvelle et une ancienne, s'affrontent ici. Il faut accorder autant de valeur à la mémoire organisationnelle de L. qu'aux nouvelles méthodes de gestion de P.

Les parties à de tels conflits doivent reconnaître que chaque fonctionnaire a besoin des autres fonctionnaires pour bien servir le public.

Il est important de reconnaître cependant la relation de pouvoir qui existe entre P. et L. Les employés sentent souvent qu'ils doivent laisser tomber alors qu'ils devraient plutôt s'adresser à leurs gestionnaires, de façon honnête, afin de faire valoir leurs propres valeurs.

L. et P. ont peut-être besoin de l'intervention d'une tierce partie qui agirait à titre d'arbitre ou de facilitateur et les aiderait à comprendre comment les engagements de l'un et l'autre pourraient se compléter et quelle serait pour eux la meilleure façon de collaborer. La présence d'autres employés à ces rencontres pourrait s'avérer utile, mais il ne faut pas s'attendre à trop au départ.

Résoudre le dilemme

Il est important de savoir en quoi consiste le processus de traitement des demandes dans ce cas. Les décisions peuvent-elles mettre des vies en péril, peuvent-elles être la source de protestations de la part du public ou sont-elles simplement de nature financière?

Une question importante: en tant que gestionnaire, P. s'est-il vu confier par l'organisation le mandat de mettre en place un nouveau processus de traitement des demandes ou agit-il ainsi pour d'autres raisons (peut-être par ambition personnelle)?

P. et L. ont leurs propres valeurs, mais ni l'employeur ni l'employé ne sont suffisamment attentifs à celles de l'autre. L. et P. semblent ne penser qu'en fonction de leurs propres valeurs. Ils semblent avoir perdu leur impartialité, leur objectivité et leur équilibre.

Pour régler le cas, P. et L. doivent prendre du recul et réexaminer la situation et leur propre comportement. Ils doivent aller au-delà de la sphère personnelle et examiner les effets de leur comportement sur leurs clients.

En général, pour résoudre un tel cas, il faut commencer par les valeurs fondamentales sur lesquelles il pourrait être possible de s'entendre avant de passer aux questions personnelles. P. et L. devraient déterminer ensemble quels sont leurs principaux objectifs, en examinant le problème sous tous ces angles afin de trouver les valeurs sous-jacentes qu'ils partagent, notamment servir l'intérêt du public et utiliser avec respect les deniers publics.

Leur objectif commun est de répondre aux vrais besoins des clients (à noter qu'on dit souvent que « bien servir le public ne signifie pas nécessairement servir l'intérêt public »).

L. doit apprendre à prendre des risques raisonnables dans son cadre de valeurs. Les fonctionnaires doivent s'habituer à prendre certains risques sans prendre des années à les analyser.

P. devrait envisager de créer un projet pilote afin de mettre le nouveau système à l'essai et de voir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Dans ce nouveau contexte, P. doit éviter de confier à L. des tâches qu'il ne comprend pas.

Lorsqu'on gère les risques, il faut justifier les risques pris en démontrant qu'ils permettent vraiment de répondre aux

besoins des clients. La mise en œuvre de nouvelles méthodes doit être surveillée à l'aide de techniques comme l'auto-surveillance et la vérification.

Des cours de formation peuvent aussi être utiles, par exemple, des cours portant sur la gestion des risques, l'écoute efficace et l'encadrement.

En général, les fonctions d'un gestionnaire consistent en partie à clarifier les enjeux pour faire en sorte que son équipe puisse mieux s'adapter aux nouvelles méthodes. Inversement, le nouveau patron doit pouvoir s'adapter à l'équipe déjà en place.

P. et L. doivent bâtir sur ce qui existe déjà et surtout se respecter l'un et l'autre. Concilier des valeurs conflictuelles signifie trop souvent se laisser tenter à tort par la dichotomie en choisissant une valeur plutôt qu'une autre au lieu de créer une nouvelle vision de l'avenir qui prenne en compte des valeurs en apparence conflictuelles.

Conclusions des modérateurs et des panélistes

On ne peut trop insister dans de tels cas sur l'importance d'un dialogue franc et honnête et sur la nécessité de respecter ses collègues.

Il est important aussi de faire remarquer qu'un gestionnaire ne peut encadrer un employé (« Coaching ») sans que des liens n'aient été établis entre eux au préalable.

Les personnes qui se trouvent dans une telle situation doivent éviter de cacher leur malaise à l'égard du conflit et doivent se concentrer sur l'avenir. (P. et L. sont trop préoccupés par des événements malheureux qui se sont déjà produits.)

Deux facteurs « bien concrets » compliquent ici la situation :

- la position de pouvoir du gestionnaire indique bien qu'il ne s'agit pas d'un dialogue entre égaux;
- la contrainte du temps que subissent les fonctionnaires, qui se traduit souvent par le manque de temps pour le dialogue.

Lorsqu'on cherche à résoudre un problème, il faut respecter la culture et la mémoire de l'organisation et en tirer parti. Les agents de changement ont souvent de la difficulté à reconnaître cette démarche.

Lorsque des valeurs entrent en conflit les unes avec les autres, il n'y a jamais une seule bonne réponse. Les deux parties doivent comprendre les avantages que présentent la collaboration et l'établissement d'un « contrat d'apprentissage » entre dirigeants et dirigés.

CAS 4 - « PUIS-JE VOUS AIDER ? »

Application des règles ou humanité dans le service au public

G. dirige une unité qui offre au public un service de première ligne de versement d'une gamme de prestations sociales à partir d'un « guichet unique ». L'écrasante charge de travail exerce de sérieuses pressions sur les employés de l'unité parce que les gens s'adressent à eux pour obtenir de l'aide dans de nombreux domaines qui ne relèvent pas du mandat principal de l'unité. G. a essayé de réduire le temps passé à fournir cette aide, mais il sait que son personnel croit fermement qu'il est important d'apporter une aide supplémentaire à certains clients nécessiteux.

L'un des agents, D., a des problèmes avec un cas épineux. S'il appliquait les règles d'admissibilité à la lettre, le client perdrait ses prestations, mais les faits ne sont pas tout à fait clairs. Le client est par ailleurs méritant et la perte des prestations aurait pour lui de graves conséquences. D. recommande fortement que l'on fasse une interprétation large et généreuse des règles.

G. doit décider s'il doit insister sur le fait que D. est obligé de suivre le règlement à la lettre ou s'il doit permettre un certain degré de compassion dans l'interprétation de la situation. La résolution de ce cas influencera manifestement la résolution de cas à venir par d'autres agents.

Quelles sont les questions d'ordre éthique qui se posent? Que feriez-vous à la place de G., le gestionnaire? Que feriez-vous à la place de D., l'agent qui est directement en relation avec la clientèle?

Ce cas générique est hypothétique. Il a uniquement été créé pour servir à la discussion et ne fait aucunement référence à un exemple particulier de comportement contraire à l'éthique.

TROIS PERSPECTIVES SUR LE CAS PRÉSENTÉ

Approche 1 : Des règles qui sont justes

Suivre les règles n'est pas en opposition avec le fait de faire preuve de compassion. Dans une société démocratique compatissante, il faut avoir des règles pour être juste envers chaque individu et éviter le chaos qui engendre la souffrance des personnes réellement dans le besoin.

Les programmes doivent être administrés objectivement pour le bénéfice de l'ensemble de la communauté plutôt que subjectivement dans l'intérêt de certains. Le fonctionnaire qui aide la personne qu'il croit indigente peut faire du tort à des gens également dans le besoin.

L'attitude arbitraire est une attitude injuste. La subjectivité conduit au malentendu entre les fonctionnaires et les clients et entre les fonctionnaires eux-mêmes. En se conformant aux règles, on prévient l'injustice et l'abus de pouvoir.

Les fonctionnaires devraient être protégés contre les pressions excessives des clients. Les employés ont besoin de règles qui les protègent. Si les règles sont claires, les clients savent à quoi s'attendre. Si elles sont vagues, les fonctionnaires ne peuvent pas servir les clients comme il se doit. Les règles sont là pour protéger les clients et les fonctionnaires.

Dans une société compatissante, les fonctionnaires doivent traiter les clients avec dignité, égalité et équité, mais l'intérêt de la communauté doit l'emporter sur celui des particuliers.

Approche 2 : La compassion envers les citoyens

D. est nettement en faveur d'une interprétation généreuse des règles et sa position est basée sur trois principes :

1. L'interprétation des règles doit être large et juste. Notre cadre législatif n'est pas une camisole de force. Nous devons interpréter les règles de façon à mettre l'emphase sur les citoyens.

2. Tous les fonctionnaires doivent agir avec humanité. La compassion est un principe fondamental pour nous. Ce sens de la mission est la raison qui attire tant de gens dans nos rangs.

3. En tant que fonctionnaires nous devons avoir le courage de défendre des points de vue pouvant déplaire. Le fonctionnaire de première ligne a le devoir d'évaluer les cas et le gestionnaire a celui de lui fournir les moyens d'intervenir.

L'échelle des règles comprend divers degrés allant du service au citoyen à une extrémité à l'application stricte du cadre législatif à l'autre.

D. doit trouver la place qui convient sur l'échelle, et respecter les règles tout en prenant le parti du client.

Approche 3 : La participation du personnel à la solution du dilemme

Ce cas, bien réel et fort intéressant, illustre bien une situation que les fonctionnaires rencontrent souvent.

Les employés d'organisations axées sur les clients, y compris de nombreux ministères, ont été fortement motivés par le discours du Trône portant sur le service au public qui valorisait leur travail. Ils sont également encouragés par l'accent que met le greffier du Conseil privé sur des services de qualité au sein de la fonction publique.

Les fonctionnaires demeurent des professionnels impartiaux et justes. Ils sont imputables au gouvernement de fournir un service au public de qualité. Ils doivent agir avec objectivité et équité pour répondre aux attentes du public. Le besoin de service varie d'un Canadien à l'autre.

Les fonctionnaires doivent être prêts à prendre du recul et à se demander comment les règles sont appliquées pour s'assurer que leur application est appropriée. Les gestionnaires doivent faire participer leurs employés aux discussions sur la façon d'y parvenir.

Il est évident que les discussions ne peuvent s'éterniser car les services doivent être rendus rapidement; quelques heures devraient suffire pour proposer des modifications possibles à l'application des règles. Il est essentiel d'utiliser des occasions comme celles-ci pour mieux comprendre ce dont il s'agit.

Ce cas présente trois caractéristiques :

1. le retrait d'une prestation ;
2. le retrait d'une prestation à une personne dans le besoin ; et
3. un préjudice grave à cette personne.

Il est possible que les règles n'aient pas prévu cette situation particulière mais nous devons y apporter une solution et accepter d'établir un précédent.

La question sous-jacente est celle-ci : quelle est la discrétion ou la marge de manœuvre qui nous est laissée dans l'interprétation des règles? Avons-nous des valeurs pour nous guider? Ces valeurs sont-elles documentées? Sommes-nous certains que ces valeurs sont les bonnes?

Nous devons être prêts à faire des recommandations aux décideurs sur la manière de servir les clients et à ajuster nos méthodes de travail afin qu'elles réflètent ces valeurs.

FACTEURS PRIS EN CONSIDÉRATION ET SOLUTIONS PROPOSÉES

CONTRIBUTIONS DES PARTICIPANTS

Ce cas fascinant est une illustration des pressions divergentes qui s'exercent sur les fonctionnaires. La résolution de ce cas exige un compromis classique entre des valeurs qui se font compétition.

Pour régler un cas comme celui-ci, il faut que les groupes de travail connaissent bien le mandat et les objectifs fondamentaux du programme et évaluent les décisions en fonction du mandat et des objectifs de ce programme. L'établissement de normes de service peut être utile.

Il est d'autant plus important pour le personnel de connaître le mandat de l'organisation car il est possible que certaines pratiques se contredisent entre elles.

Bien des pressions s'exercent sur les fonctionnaires. D'une part, la méthode du guichet unique a augmenté les attentes du public relativement à l'accès aux services du gouvernement. D'autre part, la fonction publique est censée être de plus en plus entrepreneuriale. L'on s'attend à ce que les fonctionnaires

coopèrent horizontalement entre ministères et rendent des comptes verticalement.

Bien des fonctionnaires se retrouvent dans la situation de D. ou de G. Il est important pour eux de prendre une décision rapide. Pour cela, D. devrait travailler en collaboration avec le client afin d'obtenir des renseignements supplémentaires sur la situation et examiner les solutions possibles. Le gestionnaire G. doit travailler avec son personnel et avec ses propres supérieurs pour maintenir les normes. Il peut s'avérer nécessaire d'entrer en communication avec les spécialistes des politiques et/ou des programmes.

Nous avons besoin de certaines règles; sans elles nous ne pouvons pas dépenser les fonds publics de façon équitable.

Il existe une échelle de rigidité et un tas de règles qui va d'une foule de règles très précises au système très simple à deux règles utilisé par Nordstrom Inc. (un grand magasin de vente au détail de vêtements des États-Unis) : 1) Faites appel à votre jugement. 2) Il n'y a plus de règles!

Si les règles étaient exhaustives, on n'aurait pas besoin de fonctionnaires pour les appliquer; un ordinateur suffirait. Nous devons former et habiliter les fonctionnaires à l'interprétation et à l'application des règles et établir des systèmes de rétroaction pour corriger et surveiller l'application des règles.

Contrairement aux opinions antérieures, G., le gestionnaire, et D., l'employé, ne devraient pas changer les règles ou élaborer de nouvelles politiques mais utiliser un processus d'appel pour résoudre ce cas. Cet avis a été lui-même contesté – le cas ne devrait pas être résolu par appel puisque nous devons en règle générale réduire le nombre de dossiers en appel.

Les conséquences de l'action ou de l'inaction dans ce cas doivent être considérées – si la prestation est refusée au client, il peut devenir un fardeau sur une autre partie du système, celui de l'aide sociale, par exemple.

Les quatre familles des valeurs de Tait sont en jeu – démocratiques, professionnelles (traditionnelles et nouvelles), liées à l'éthique et liées aux personnes.

La résolution du cas est facile quand on a beaucoup d'argent à dépenser, mais bien plus ardue lorsque les fonds sont limités. En outre, le temps mis à résoudre les questions au cas par cas peut créer des problèmes de gestion de la charge de travail. Il se peut aussi que les cas spéciaux soustraient des ressources limitées aux cas ordinaires.

L'interprétation de la politique pratiquée dans ce cas pose un problème constant : les règles nouvellement créées auront toujours des zones grises, où leur application n'est pas claire, avec lesquelles nous devrons composer.

Une manière de résoudre les cas de ce genre consiste à tenir des discussions régulières, hebdomadaires peut-être, qui créent un sentiment de responsabilité collective et une sagesse collective (pouvant en fin de compte influer sur la politique future.) Les fonctionnaires veulent faire ce qu'il faut – ils ont besoin de savoir qu'ils sont écoutés.

Le principal dilemme dans ce cas tourne autour de l'impartialité envers les clients, mais s'agit-il d'un client ou de tous les clients? Le cas pose une question éthique et une question opérationnelle. La question opérationnelle porte sur la connaissance du mandat de l'organisation, qui minimisera l'interprétation et la subjectivité personnelles. La question éthique est celle du bien public. Faut-il servir le plus de gens possible ou les plus indigents?

Dans ce cas il faut faire une distinction entre l'égalité (le même traitement pour tous) et l'équité (discerner les différences). La démarche apporte une clarification à la définition de *service*.

L'unité de travail devrait collaborer avec les autres secteurs du programme pour établir une interprétation cohérente de ses politiques et procédures en la matière.

La seule façon d'obtenir le consensus sur l'interprétation des règles est d'examiner l'esprit des règles. Un comité de l'éthique pourrait être utilisé. Quoi qu'il en soit, les décisions doivent être expliquées aux agents et aux clients pour qu'ils continuent de faire confiance au système.

Conclusions des modérateurs et des panélistes

Les panélistes ont été très impressionnés par la profondeur de la discussion tenue aux tables.

La réponse à l'agent D. doit comprendre une déclaration reconnaissant les valeurs des sentiments de D. mais indiquant qu'il ne faut pas laisser le cœur dicter la conduite parce qu'en agissant ainsi on n'appliquera pas la justice ou l'équité.

Le fait de dire non au client ne devrait pas réduire l'empathie qu'a le fonctionnaire pour le client. Les gestionnaires ne doivent pas étouffer les sentiments de bienveillance des employés envers leur prochain.

Nous devons faire respecter les principes suivants dans l'interprétation des règles : jugement, empathie, flexibilité, créativité et transparence des décisions.

Pour régler un tel dilemme, on peut établir un comité d'éthique qui se réunirait régulièrement pour examiner les cas dans le contexte d'une clientèle changeante et déterminer si les décisions prises sont éthiques.

Pour aborder ces dilemmes, on peut aussi se concentrer sur les résultats dans le contexte de l'équité plutôt que sur les règles. Un ministère essaie cette formule, mais on ne sait pas encore très bien ce qu'il adviendra des règles dans cette démarche.

Nous exerçons des pressions sur les employés en leur demandant d'être flexibles. Le cadre concernant l'exercice de la flexibilité inclut la gestion des risques, des systèmes d'information améliorés, des systèmes d'imputabilité améliorés (apprendre plutôt que condamner) et, surtout, un dialogue réel sur les valeurs et l'éthique.

CAS 5 - « C'EST OUI OU C'EST NON? »

Responsabilité et imputabilité - le cas des scientifiques au service de l'État et des gestionnaires en science et technologie (S & T)

S. est un scientifique au gouvernement qui vient tout juste de terminer une expérience démontrant qu'un produit industriel, approuvé aux fins de production il y a quelques mois, pourrait présenter des graves problèmes. Des expériences menées par ses collègues sur une version antérieure du produit n'avaient pas révélé de problèmes particuliers.

Les constatations de S. ont été communiquées à des cadres ministériels qui ont demandé que les travaux de S. soient examinés par des pairs avant la publication des résultats obtenus par S. Cet examen pourrait demander plusieurs semaines.

Dans l'intervalle, les cadres ministériels ont décidé que la production se poursuivrait normalement. Les cadres semblent penser que cette seule et unique expérience effectuée par S., et qui est toujours à l'étude, ne constitue pas une preuve assez solide selon laquelle le produit présente un risque. Ils semblent croire que le fait de changer leur décision dans ces circonstances nuira à la crédibilité de l'organisation.

S. et plusieurs de ses collègues demandent à voir leur gestionnaire, G., pour lui dire qu'ils s'opposent fortement à ce que la production se poursuive. G. accepte de les rencontrer.

Le dilemme

Le scientifique S., se sent responsable:

- en tant qu'employé, envers le gestionnaire et le ministère ;
- en tant que scientifique, par rapport à ses collègues et par rapport à la science qu'il pratique ;
- en tant qu'employé de l'État, vis-à-vis du public, dont il veut protéger la santé et la sécurité.

Comment S. devrait-il procéder pour établir un juste équilibre entre toutes ces responsabilités dans cette situation? Quelles mesures éthiques devrait-il envisager de prendre?

Quelle est la responsabilité du gestionnaire? Quelles mesures éthiques devrait-il envisager de prendre?

Le cas exposé est hypothétique. Il a uniquement été créé pour servir à la discussion et ne fait aucunement référence à un exemple particulier de comportement contraire à l'éthique.

TROIS PERSPECTIVES SUR LE CAS PRÉSENTÉ

Approche 1 : Le scientifique

Imaginez le scientifique S., confronté par ce dilemme, en train d'en discuter avec un collègue à la cafétéria du ministère juste avant sa rencontre avec les membres de la direction. S. a effectué une expérience sur un produit qui présente un problème; le ministère a approuvé un produit semblable il y a quelque temps.

S. est convaincu que l'expérience laisse apparaître de graves risques pour la santé, y compris une cause possible de blessures, voire de décès pour les enfants. S. compte vingt-cinq ans d'expérience et une centaine de publications scientifiques à son actif. S. utilise ses propres nouvelles techniques de mise à l'essai qui ne sont pas encore très connues, mais plusieurs de ses collègues ont déjà examiné les résultats de S. et conviennent que le produit présente un problème.

S. croit que les membres de la direction auront recours à un examen par des pairs avant de cesser toute production; S. est d'avis que ce délai engendrera des risques inacceptables. S. estime que les scientifiques du gouvernement, en tant que fonctionnaires, sont au service du public et protègent son intérêt; en tant que scientifiques, ils doivent exercer leur métier au mieux de leurs connaissances et communiquer leurs résultats.

De larges sommes d'argent et un important partenariat avec le secteur privé sont tributaires de la décision de permettre ou de cesser la production. Le ministre a vanté les avantages du produit auprès du public, mettant ainsi la crédibilité du ministère en jeu.

Par ailleurs, la science doit faire preuve d'ouverture et de transparence à l'égard du public. On doit donner l'occasion au public de connaître les preuves scientifiques au moment de faire un choix sur des produits.

Cette situation ne peut se produire si le scientifique est censuré. Par conséquent, S. envisage d'inclure les résultats dans son exposé qui sera présenté à une conférence qui aura lieu la semaine suivante ou même d'informer un collègue des médias.

S. ne sait pas trop ce qui se passera au cours de sa rencontre avec les membres de la direction.

Approche 2 : Le gestionnaire en S & T

G., le gestionnaire en S & T, estime avoir la responsabilité de :

- servir efficacement le public;
- servir le ministère et le ministre;
- préserver la réputation de l'organisme scientifique.

Bien entendu, la responsabilité d'assurer le bien du public et de servir le ministre repose sur la réputation scientifique de l'organisme.

G. doit encourager les scientifiques dans l'organisme et s'assurer de la confiance de ses clients.

Un organisme scientifique qui fait volte-face rapidement risque de sembler incompétent et de perdre sa crédibilité. Les nouvelles activités de recherche doivent être fiables. Si de nouveaux résultats contredisent des preuves présentées précédemment, il est de mise de vérifier ces résultats avant de les diffuser. Selon G., des actions précipitées ne seraient pas dans l'intérêt du public. Tous les résultats scientifiques devraient être soumis à des contrôles de la qualité, comme l'examen par des pairs.

Toute apparence de dissimulation de résultats peut nuire à la crédibilité d'un organisme et est difficile à justifier.

De plus, toute allusion portant à croire que le ministère mise sur les intérêts commerciaux au détriment de l'intérêt du public nuirait vraisemblablement à la réputation de l'organisme, en particulier si l'information est présentée par le fabricant. L'examen par les pairs doit être par conséquent crédible et rapide; le recours à des scientifiques à l'extérieur du ministère pourrait accroître largement la crédibilité des conclusions.

On doit informer immédiatement les principaux intervenants (haute direction du ministère, division des communications et bureau du ministre) qu'un problème a été relevé et est en cours d'examen.

Les gestionnaires en S & T doivent respecter et appuyer le personnel afin d'éviter que l'information ne soit transmise sous le couvert de l'anonymat. Autrement dit, ils doivent reconnaître la

validité des opinions des scientifiques et être disposés à les défendre auprès des membres de la haute direction. G. affirmerait qu'« il faut s'assurer de l'efficacité de la recherche avant d'aller de l'avant et ne pas être perçu comme faisant traîner les choses en longueur ».

Approche 3 : Un cadre de valeurs

Dans ces cas-ci, nous devons nous assurer que toutes les valeurs ont été exposées, ce qui englobe les quatre familles de valeurs fondamentales présentées dans le rapport Tait : valeurs démocratiques, professionnelles, liées à l'éthique et liées aux personnes.

Dans ce cas-ci, plusieurs valeurs ont été exposées pour chacun des participants, mais toutes les valeurs n'ont pas été mentionnées. Il y a un écart de valeurs.

Les valeurs mentionnées pour les scientifiques sont principalement professionnelles : excellence, etc. Pour les gestionnaires en S & T, dotés de responsabilités plus larges, on a évoqué des valeurs professionnelles, éthiques et humaines. Pour les cadres, la valeur professionnelle de la crédibilité organisationnelle a été mentionnée, mais ce n'est évidemment pas suffisant.

Dans les discussions sur la science au service de l'État, on oublie fréquemment les valeurs démocratiques, qui de fait sont essentielles.

Toutes les valeurs **ne** sont **pas** sur un pied d'égalité – comme première valeur, il faut confirmer la primauté du droit et utiliser la législation habilitant l'organisme pour dresser l'ordre de priorité des mesures à prendre.

Dans le cas exposé, le principal mandat du ministère consiste, semblerait-il, à protéger la sécurité du public. La confiance du public et la crédibilité du ministère sont en cause.

Dans ce cas, la haute gestion du ministère a oublié la valeur de base qu'est la sécurité du public. La principale responsabilité de la haute gestion du ministère consiste à protéger cette valeur de base et à s'assurer de l'application appropriée des valeurs qui en découlent de la part de tous les intervenants.

Les valeurs qui viennent en deuxième rang sont les valeurs professionnelles; celles-ci devraient être assumées tant par les membres de la direction que par les scientifiques. À cette fin, les intervenants devraient se réunir. Les ministres, les sous-ministres et les organismes centraux devraient être tenus informés.

Il faudrait élaborer et mettre en œuvre un plan de communications. Les valeurs liées aux personnes, notamment l'appui au personnel, devraient être appliquées. Dans ce cas-ci, il semble que l'on n'ait pas informé la compagnie qui a fabriqué le produit qu'il y avait un problème, assez tôt dans le processus; à vrai dire, le fabricant devrait participer au processus et porter la responsabilité de traiter le problème de concert avec le ministère. Une stratégie de communications devrait être centrée sur la crédibilité auprès du public et inclure, au besoin, les médias, les provinces, les collectivités, les juridictions internationales, etc. L'objectif consiste essentiellement à transmettre la vérité au moment opportun à tous les intéressés.

FACTEURS PRIS EN CONSIDÉRATION ET SOLUTIONS PROPOSÉES

CONTRIBUTIONS DES PARTICIPANTS

Dans un cas comme celui-ci, les scientifiques, les décideurs et les représentants de l'industrie doivent communiquer entre eux, permettant ainsi aux scientifiques de présenter leurs inquiétudes et de diffuser l'information scientifique à l'industrie. Parmi les sujets d'une telle discussion, il conviendrait d'inclure la responsabilité légale de chaque intervenant. La démarche guidant les discussions dans cette tribune doit être transparente.

L'enjeu n'est pas tant de décider d'informer le fabricant que de juger du degré d'information à communiquer - on doit permettre le dialogue dans un cas comme celui-ci, mais le fabricant ne devrait pas participer à la prise de décision du gouvernement.

La question de savoir quand informer le public repose sur l'ampleur de la menace à la sécurité publique engendrée par le défaut noté dans le produit.

Les scientifiques et les membres de la haute direction du ministère doivent mieux communiquer de façon à laisser sortir les frustrations et ainsi éviter les dénonciations.

Plan d'action proposé :

- Court terme : agir rapidement pour prendre des mesures, en incluant le fabricant, appuyer la transparence et mettre sur pied un comité de spécialistes chargé d'examiner les enjeux.
- Moyen terme : le procédé utilisé pour traiter de tels cas devrait être uniformisé afin de protéger l'intérêt du public.
- Long terme : œuvrer à intégrer les cultures des scientifiques et des décideurs.

La validité des résultats des scientifiques s'appuie sur la connaissance des différentes méthodologies de recherche qui peuvent s'appliquer dans un cas comme celui-ci – le fabricant peut aider en présentant d'autres données.

En principe, les scientifiques préviennent leurs gestionnaires des nouvelles questions qui se présentent, mais ne les rendent pas publiques. Les gestionnaires appuient les scientifiques, valident leurs méthodologies et transmettent l'information assortie d'une recommandation aux échelons supérieurs. Les ministres prennent alors une décision.

Trois valeurs doivent être comprises et partagées par toutes les parties :

1. La principale valeur dans ce cas est rattachée au mandat du ministère – sécurité du public.
2. L'examen par des pairs - la valeur du dialogue doit être créée au début et non à la fin de la démarche scientifique.
3. Les divers intérêts particuliers des intervenants doivent être mis sur la table : il s'agit de la valeur consistant à reconnaître la réalité. Ainsi, les dirigeants des sociétés productrices de tabac ont affirmé que la cigarette ne nuisait pas à la santé. Ce principe est particulièrement important lorsqu'il y a rapprochement entre les secteurs public et privé.

Le principe de « vérité au moment opportun » est important, mais qu'entend-on par « au moment opportun » et « vérité »? Les attentes du public envers la présentation de la vérité au moment opportun sont élevées et la science au service de l'État n'a pas encore réussi à répondre à ces attentes.

Le principe de précaution s'applique dans le cas exposé - il faut faire preuve de prudence qui doit augmenter en fonction

de la possibilité d'un dénouement malheureux et de la nature et de la portée de ce dénouement malheureux. Autrement dit, dans le cas de décisions fondées sur de l'information scientifique, l'éthique exige d'opter pour la prudence en cas d'incertitude.

Il ne faut pas oublier que le produit pourrait avoir des avantages. Cependant, le public n'accordera pas sa confiance à un produit si l'on publie des résultats expérimentaux négatifs qui doivent ensuite être annulés après un examen par des pairs.

Dans le cas exposé, le respect de l'énoncé de mission devrait dicter la conduite à adopter; par exemple, le rappel de façon rapide du produit dans l'affaire Tylenol a permis de protéger la réputation de la société.

Dans le cas en cause, le ministère peut souligner dans ses communications publiques la disponibilité de nouveaux renseignements - des essais préliminaires étaient favorables, mais il se peut maintenant qu'un nouveau produit dérivé soit défectueux. Il faut procéder à une enquête approfondie à l'aide d'un examen par des pairs.

Il est de mise de tenir les scientifiques informés de ces mesures adoptées ailleurs au ministère. Les décisions ne devraient être prises sans impliquer le fabriquant.

Il faut noter que certains partenariats peuvent exiger que le ministère dissocie l'élaboration du produit de son approbation, afin d'éviter des conflits d'intérêt possibles; les responsabilités doivent être claires.

On n'a pas exposé dans ce cas tous les faits importants qui pourraient modifier la décision :

- Quelle est la taille du marché pour ce produit?
- Quels sont exactement les risques rattachés à ce produit?
- Quelle est la validité scientifique de l'expérience?
- Quels avantages procure ce produit?
- Remplace-t-il un autre produit qui pose de graves risques?
- Les risques doivent être évalués les uns par rapport aux autres.
- Quelles différences existe-t-il entre la version du produit mise à l'essai précédemment et la version actuelle?
- Que prévoit réellement l'entente de partenariat?

A défaut d'obtenir ces renseignements, le produit ne devrait probablement pas être retiré, l'expérience devrait être revue par des tiers, le ministre devrait être tenu informé, une stratégie de communications devrait être élaborée et les organismes centraux devraient être tenus informés. Le ministère devrait également accroître sa capacité à gérer de telles crises.

Dans un cas comme celui-ci, la protection de la santé et de la sécurité du public prévaut sur la perte possible de crédibilité du principal ministre en cause. Il faut adopter un cadre de gestion des risques, y compris un examen externe, afin de protéger l'intérêt du public.

Le ministère devrait chercher à obtenir des conseils juridiques sur la responsabilité légale, etc., liée à l'arrêt ou à la poursuite de la production.

Le ministère devrait établir un programme d'éthique misant sur la sensibilisation et l'adoption d'un automatisme éthique – qui permettra également de réduire la possibilité du recours par les employés à la divulgation d'information sous le couvert de l'anonymat (l'enveloppe brune) et la dénonciation lors de conférences.

Notre principale obligation consiste à respecter la loi, mais que faut-il faire si la loi renferme des valeurs opposées comme c'est bien souvent le cas? La santé et la sécurité du public doivent primer avant tout.

Conclusions des modérateurs et des panélistes

Le cas qui est exposé ici est le plus délicat et complexe de la série. Les échanges ont été enrichissants et très professionnels.

Les attentes du public envers le gouvernement sont très élevées au chapitre de la sécurité de la santé et des produits alimentaires. La sécurité du public est la valeur qui prime, mais les tensions dans la gestion scientifique sont réelles. La crédibilité de l'organisme est également cruciale.

L'intérêt du public est l'objectif de base, mais la définition de l'intérêt du public n'est pas facile à cerner!

Une saine organisation dotée d'une transparence en matière de communications est essentielle. La transparence permettra également d'éviter la divulgation d'information sous le couvert de

l'anonymat (l'enveloppe brune) et les dénonciations. Il ne faut absolument pas que l'on puisse croire que les scientifiques sont censurés car ils sont très crédibles auprès des médias.

Toutes les valeurs doivent être exposées pour éviter des zones grises. Il s'agit également d'un procédé efficace pour atteindre un consensus scientifique.

Un point qui n'a pas été soulevé est le rôle des organismes non-gouvernementaux (ONG), dont les organisations chargées d'une maladie en particulier, qui s'intéressent manifestement à des produits médicaux précis. Ces groupes devraient participer au processus dès le début.

Les décisions sur le plan scientifique devraient-elles être prises rapidement ou être examinées en profondeur? Il n'existe aucune réponse définitive. Il faut étudier attentivement chaque situation.

Le cadre de travail Tait relativement aux valeurs a fait ses preuves dans le cas exposé.

L'attention accordée aux valeurs fait partie intégrante de la modernisation de la fonction de contrôleur.

Parmi les autres principes de la modernisation de la fonction de contrôleur, mentionnons une saine gestion des ressources publiques et la gestion axée sur les résultats. Afin d'appliquer cette nouvelle façon de faire, nous devons mieux déterminer nos valeurs et assurer un équilibre entre les valeurs conflictuelles. À cette fin, nous devons assurer un dialogue franc et honnête à tous les niveaux de l'organisme. Dans ce cas, le parcours est plus important que la destination. Une meilleure compréhension commune profitera à tous.

BÂTIR SUR DE SOLIDES ASSISES – LE DIALOGUE CONTINUE

CONCLUSION

Ces cinq cas ne sont que des exemples des nombreux sujets d'importance qui méritent de faire l'objet de discussions au chapitre des valeurs et de l'éthique. En fait, chaque organisation et chaque groupe fonctionnel de la fonction publique fait face à ses propres dilemmes et à ses propres questions. C'est la discussion de ces sujets les plus pertinents, en ce qu'ils découlent directement de l'expérience des participants, qui assure le meilleur rendement sur l'investissement qui leur est consacré en termes de temps et d'énergie.

Les études de cas ont au moins deux avantages. La discussion aide à cerner et à résoudre certains problèmes particuliers du milieu de travail. Les études de cas donnent également aux participants la confiance et la facilité nécessaires pour engager un « dialogue franc » dans leur milieu de travail. Seuls de sincères échanges avec les collègues et les autres intervenants permettront d'en arriver à une compréhension mutuelle et de résoudre les problèmes complexes auxquels fait face la fonction publique. Cela peut sembler être une solution un peu simple pour les questions de l'heure, et pourtant, comme l'expérience le démontre, c'est une solution qui fonctionne.

Pour de plus amples renseignements au sujet des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique, et sur la démarche qu'il faut sans cesse entreprendre pour déterminer ce qu'il est bien de faire, le lecteur est invité à visiter les sites Web du CCG et du BVE du Secrétariat du Conseil du Trésor dont les adresses figurent au début de cette brochure.

DIALOGUE SUR LES VALEURS ET L'ÉTHIQUE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

DÉFINITIONS DE RÉFÉRENCE

Les ***VALEURS*** - sont des croyances profondément ancrées qui influencent nos attitudes, nos actions, les choix que nous faisons et les décisions que nous prenons.

L'ÉTHIQUE - est cette dimension de la pensée et du comportement humain qui est guidée par des normes et des principes de bonne conduite. L'éthique comprend un engagement de faire ce qui est bien.

UN DILEMME ÉTHIQUE - est une situation dans laquelle :

- Vous n'êtes pas certain de la conduite à adopter.
- Deux ou plusieurs de nos valeurs peuvent être en conflit.
- Votre décision peut causer un préjudice, quelle qu'elle soit.

COMMENT DÉCIDER QUOI FAIRE?

- Vous considérez votre obligation d'agir.
- Vous considérez vos options.
- Vous choisissez la meilleure option en considérant :

VOTRE AUTORITÉ D'AGIR	LES VALEURS
LES CONSÉQUENCES	LE BIEN-ÊTRE D'AUTRUI

- En cas de doute, parlez-en aux personnes en qui vous avez confiance (amis, supérieurs, ombudsman (si votre ministère en a un), autorités). Si quelque chose pose problème, vous préoccupe, il y aura toujours quelqu'un pour vous écouter et vous aider.
- Prenez une décision, passez à l'action et acceptez la responsabilité de vos actes.

LES VALEURS ET L'ÉTHIQUE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Extrait de *Un résumé* du rapport « Tait » (Février 1997)

Les quatre familles de valeurs fondamentales :

VALEURS DÉMOCRATIQUES :
Gouvernement responsable. Primauté du droit. Soutien de la démocratie. Loyauté. Respect de l'autorité des titulaires de charges publiques élus. Neutralité/impartialité politique. Responsabilité. Application régulière de la loi. Intérêt public/bien commun.

VALEURS PROFESSIONNELLES « TRADITIONNELLES » :
Neutralité. Mérite. Excellence. Efficacité. Économie. Franchise. Conseiller avec objectivité et impartialité. Dire sans crainte toute la vérité aux autorités. Équilibrer la complexité. Conserver la confiance du public.

« NOUVELLES » VALEURS PROFESSIONNELLES :
Qualité. Innovation. Initiative. Créativité. Débrouillardise. Service aux clients/citoyens. Horizontalité (collaboration). Travail d'équipe.

VALEURS LIÉES À L'ÉTHIQUE :
Intégrité. Honnêteté. Probité. Prudence. Impartialité. Équité. Désintéressement. Discrétion. Confiance du public.

VALEURS LIÉES AUX PERSONNES :
Respect. Empathie/compassion. Civilité/courtoisie. Tolérance. Ouverture d'esprit. Solidarité/participation. Sincérité. Modération. Bienséance. Raison. Humanité. Courage.

ANNEXE 2

FORMULAIRE D'ÉVALUATION – DISCUSSIONS INFORMELLES

Date de l'événement _____

Est-ce votre première Discussion informelle du CCG? Oui ❑ Non ❑

(Encerclez une fois seulement svp)

	Pas satisfait				Très satisfait
Êtes-vous satisfait du contenu de la session?	1	2	3	4	5
Êtes-vous satisfait de la présentation?	1	2	3	4	5
Êtes-vous satisfait avec le format en tables rondes?	1	2	3	4	5

La session est-elle: Trop courte? ❑ Juste assez longue? ❑ Trop longue? ❑

La période de discussion est-elle : Trop courte? ❑ Juste assez longue? ❑ Trop longue? ❑

Devrions-nous capter l'événement en entier y compris les discussions en tables rondes? Oui ❑ Non ❑

Considérez-vous que cet événement d'apprentissage vous a été utile :

Dans votre poste? Oui ❑ Non ❑

Personnellement? Oui ❑ Non ❑

Veuillez s'il-vous-plaît nous faire part de vos suggestions pour améliorer les Discussions informelles.

_____

_____

Y a-t-il des sujets particuliers ou conférenciers que vous aimeriez entendre aux Discussions informelles ?

_____

_____

Avez-vous l'intention de vous inscrire à d'autres Discussions informelles ? Oui ❑ Non ❑

Sinon, pourquoi ?

_____

_____

_____

MERCI DE NOUS FAIRE PART DE VOTRE RÉTROACTION